

Les diverses propositions de Lois
déposées au cours de ces dernières années
sur
le Contrôle et la Réglementation
des Banques

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences économiques et politiques)

présentée à

LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

et soutenue le Mardi 24 mai 1927 à 14 heures

PAR

Jean-Charles GOLAZ

Président : M. Germain MARTIN, Professeur.

Suffragants : MM. AFTALION, Professeur.

OUALID, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

Les diverses propositions de Lois
déposées au cours de ces dernières années
sur
*le Contrôle et la Réglementation
des Banques*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554631_0053

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

Les diverses propositions de Lois
déposées au cours de ces dernières années
sur
*le Contrôle et la Réglementation
des Banques*

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences économiques et politiques)

présentée à

LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

et soutenue le Mardi 24 mai 1927 à 14 heures

PAR

Jean-Charles GOLAZ

Président : M. Germain MARTIN, Professeur.

Suffragants: MM. AFTALION, Professeur.

OUALID, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Cette étude sera beaucoup plus inspirée de considérations économiques et pratiques que de pures conceptions théoriques. Nous n'avons cependant pas négligé, tout au contraire, le cadre juridique de cet important sujet, et entreprendrons dès le début de la présente introduction la justification du principe de la réglementation lui-même. Nous dirons plus loin la nécessité de faire appliquer celle-ci par des mesures de contrôle et par des sanctions conformes aux principes généraux de notre droit.

L'industrie de la Banque est jusqu'ici restée en France exempte de toutes mesures restrictives (1). Il ne faut pas voir là de la part de nos législateurs l'expression d'une volonté libérale. Tout au contraire, nous donnerons un exposé des tentatives faites par nos Chambres en vue de faire cesser cet état de choses. Si ce dernier a persisté, c'est par le fait même de l'ampleur du problème et du manque de technique et d'esprit de suite des réformateurs. Nous développerons ce point dans notre premier chapitre, puis consacrerons le corps de notre ouvrage à l'analyse des diverses branches de l'activité bancaire et à l'étude critique dans chacune de celles-ci des essais et des réalisations de Réglementation et de contrôle des Banques que nous aurons pu dégager, tant du droit français que du droit comparé.

Les qualités juridiques du principe de la réglementation résident dans l'évolution générale de notre droit

(1) A l'exception de la législation embryonnaire des sociétés qui ne frappe que certaines banques, indirectement, et de certaines mesures restrictives concernant les émissions de titres.

public. Au système juridique révolutionnaire qui était d'ordre métaphysique et individualiste, a succédé un système d'ordre réaliste et socialiste (1) qui ne justifie la conception de l'Etat que par les fonctions qu'il remplit et par son utilité pratique. Le Droit, création psychologique de la société, déterminé dans une large mesure par ses besoins d'ordre matériel, intellectuel et moral, a évolué en fonction de ceux-ci (2). La division du travail, la concentration industrielle et les tendances de la vie moderne essentiellement collective, ont développé largement le besoin de services publics et d'intervention de l'Etat.

Nous rattacherons le rôle futur de celui-ci dans le domaine de la Banque à des fonctions de police, se rapprochant sensiblement de celles qui sont déjà connues en matière de voirie (3) : l'Etat posera des principes dont l'application évitera des accidents ; par ses agents s'assurera de l'application de sa réglementation, relèvera les fautes individuelles et leur appliquera des pénalités par l'action du pouvoir judiciaire.

Si dans une branche donnée de notre activité nationale, des fautes se reproduisent d'une façon continue, si une industrie, celle de l'Assurance sur la vie, ou même celle de la Banque, fait courir à la collectivité des risques ou des dommages constants, la seule existence de ce danger social non seulement justifiera, *mais commandera* l'intervention de l'Etat.

Donc opposer au principe de cette intervention des objections d'ordre métaphysique, telle que celle de la liberté du commerce, *c'est oublier tous les progrès réalisés dans l'ordre juridique et social au cours des cinquante dernières années.*

(1) M. Duguit a pu dire : « La notion de service public vient remplacer celle de souveraineté ».

(2) Pour Walther Ratheneau, que nous considérons comme un précurseur, la propriété est non seulement un droit, mais aussi une fonction sociale.

(3) André E. Sayous : *Revue écon. inter.*, 1925, p. 277.

Au point de vue politique, l'action de nos gouvernants ne pourra se produire que par le mécanisme de la Loi, suivie de décrets au besoin. Donc, c'est au législateur lui-même qu'incombe la responsabilité de ce qui n'a pas été fait jusqu'ici, et le devoir de poser les bases de la future réglementation.

Les rapports des Conseils d'Administration aux assemblées générales ordinaires de nos Etablissements de Crédit, exposent souvent le souci que nos banques prennent de l'intérêt général, et la haute conception qu'elles ont de leurs devoirs (1). D'autre part, les amères critiques et les polémiques tournées contre les banques reprochent à celles-ci le mépris de ces mêmes devoirs qu'elles auraient envers la Nation, envers le Commerce, l'Industrie et l'Epargne.

Tout cela est vide de sens des réalités : un banquier est, et ne peut être, professionnellement parlant, qu'un homme d'argent. Ses seules obligations sont :

a) Envers ses créanciers (déposants ou autres) : faire face à ses exigibilités à vue et à échéances.

b) Envers ses actionnaires : assurer des coupons rémunérateurs, et, en conséquence, développer les affaires sociales. La question de la qualité des émissions de titres n'est envisagée qu'au point de vue de ses répercussions sur la puissance de placement.

c) Envers la collectivité : agir comme toute personne juridique dans le cadre des lois de l'Etat.

Techniquement, le banquier ne connaît que ces obligations *a*, *b* et *c*. Si d'autres obligations ne lui sont pas imposées dans le *c* par l'ensemble des lois en vigueur, si elles sont restées toutes morales : nécessité d'une action conforme à l'intérêt national, à l'intérêt du commerce et de l'industrie, à celui des épargnants, à qui en est la faute? A l'Etat seul, à son organisme vivant et créateur : à nos Chambres.

(1) Il est d'usage courant d'entendre dire : « Les Banques sont créées pour aider le commerce et l'industrie. »

Reprocher à nos Etablissements de Crédit leurs massives exportations de capitaux d'avant-guerre, leur manque de libéralisme dans l'octroi des crédits et des avances à nos commerçants et à nos industriels, leurs placements de titres souvent de qualité douteuse, l'extrême obscurité de leurs bilans, est purement platonique. Si les administrateurs de nos banques ont fait tout cela, c'est que leurs devoirs *a* et *b* le leur demandaient, et que leurs obligations *c* ne les empêchaient pas.

Toutes ces erreurs, si lourdes de conséquences, ne doivent pas leur être reprochées, car, en un mot, nos banquiers en ceci n'ont rien fait *d'illicite*. Que le Crédit Lyonnais publie en 1928 un Bilan encore plus comprimé, composé d'une seule rubrique à l'actif et d'une seule rubrique au passif, ou même qu'il n'en publie pas du tout (aucun texte n'oblige une société anonyme à faire connaître ses comptes à d'autres personnes qu'à ses actionnaires), pourquoi lui en vouloir ?

Si on ne peut demander à des hommes d'argent de faire face bénévolement à des obligations simplement morales, encore moins pourra-t-on faire porter l'ordre social sur une base aussi fragile et aussi aléatoire. Aussi pouvons-nous et devons-nous reprocher au législateur d'avoir laissé dans le domaine moral des nécessités d'un caractère national : celle de réserver nos capitaux à notre commerce et à notre industrie, celle d'assurer une conservation et une protection efficaces de notre Epargne.

La loi des Banques devra être avant tout *une loi technique*, individualisant dans l'activité bancaire un certain nombre de points pour en faire naître des obligations non plus morales mais désormais légales, de telle façon que toute action des banques non conforme à l'intérêt général constitue un fait illicite, conséquence de la prévoyance éclairée et de la précision de la loi. Jusqu'ici, en effet, la politique des banques tout en étant soit néfaste, soit même peu utile, restait parfaitement régulière.

La loi nouvelle devra instituer un système de contrôle inspiré de considérations avant tout pratiques, puisque le contrôle doit être intimement lié à la vie des affaires. Enfin les sanctions devront éviter autant que possible de frapper la Banque, organe impersonnel et irresponsable au point de vue pénal, pour viser l'homme, l'auteur de l'infraction, dépouillé du prestige de ses fonctions, si élevées soient-elles. En écartant, par exemple, de la corporation, des individus définis comme particulièrement à craindre, soit par leurs antécédents, soit par l'infraction cause même de cette sanction, par la création d'une « déchéance bancaire », la loi trouvera dans la sévérité de cette pénalité une puissance préventive et une utilité qui sont les qualités maîtresses de toute bonne législation.

En résumé, c'est à nos Chambres seules qu'il appartient d'agir ; nous allons jeter tout d'abord un coup d'œil d'ensemble sur leurs tentatives de ces dernières années.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

HISTORIQUE

- I. *Tentatives de Réglementation et de Contrôle des Banques, faites en France antérieurement à 1914.* — II. *Propositions de lois déposées à ce sujet (1914-1926).* — III. *Etude critique générale de ces dernières propositions.*

PREMIÈRE SECTION. — *Tentatives de Réglementation et de Contrôle des Banques faites en France antérieurement à 1914.*

Il nous a paru utile de récapituler brièvement ci-dessous et par ordre chronologique les différents essais, en presque totalité infructueux, qui furent faits en France en vue d'obtenir du Parlement la réglementation et le contrôle, sinon de nos Banques elles-mêmes, tout au moins de certaines de leurs opérations. Nous pourrions remarquer, en effet, dans toutes ces manifestations, l'absence d'un plan général. Au hasard des événements, les solutions de détail suggérées visèrent soit la publicité de la situation, soit celle des émissions, soit la répartition du crédit, etc...

Dès le 4 avril 1875, une commission était instituée au Ministère de la Justice en vue d'étudier les insuffisances de la loi du 24 juillet 1867. Cette question intéressait la vie juridique de la généralité de nos banques de quelque importance. La commission abandonna ses travaux et ne put faire œuvre utile.

— En janvier 1877, M. Pascal Duprat, député, fit

voter par la presque unanimité de la Chambre, la nomination d'une commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles, pendant toute la durée du second Empire et pendant les sept premières années de la République, des émissions de valeurs avaient été faites à des taux abusifs par les grands établissements de Crédit de l'époque.

— Le 28 janvier 1882, M. Alfred Naquet dépose une proposition de loi sur les modifications à apporter à la loi du 24 juillet 1867. Ce texte pris en considération par la Chambre des Députés, le 23 février 1882, n'aboutit pas comme loi.

— Le 7 février 1882, proposition de M. Laroche-Joubert, et

— le 28 février 1882, proposition de MM. Waldeck-Rousseau et Félix Faure, en vue d'améliorer les règles de publicité des émissions de titres et d'interdire aux banques autrement que par remploi des réserves, l'achat de leurs propres actions.

— Le 6 décembre 1883 (1), projet de loi de M. Martin Feuillée, garde des sceaux, voté par le Sénat, déposé à la Chambre le 2 février 1885 (2). Quelques articles seulement, complétés et amendés devinrent la loi du 1^{er} août 1893.

— En 1896. Proposition de M. Dussausoy. Le plus gros solde de dépôts de l'année serait frappé d'une taxe de 0.50 %. Les Banques dont les dépôts n'auraient pas atteint 25 millions de francs en seraient exonérées. M. Dussausoy proposa également de limiter (3) les dépôts en banque en fonction du capital social.

— En 1897. Proposition de M. Fleury-Ravarin sur la publicité des émissions de titres.

— Le 26 mars 1901. Proposition de loi de M. Lasies ayant pour but la création d'une nouvelle juridiction, « un jury national », élu au suffrage universel, destiné

(1) Doc. parlem. Sénat 1883, annexe 1419.

(2) Doc. parlemen. Chambre 1885, annexe 3497.

(3) *Revue écon. et financ.*, 1897, p. 152.

à juger entre autres « les auteurs de ces coalitions financières » (1).

— Le 21 juin 1902, par arrêté ministériel, constitution d'une commission extra-parlementaire, présidée par M. Lyon-Caen, dans le but d'examiner les modifications à apporter aux lois du 24 juillet 1867 et du 1^{er} avril 1893, et « d'étudier spécialement les mesures de nature à protéger l'épargne populaire ». Cette commission aboutit à un projet de loi sur les sociétés, qui fut rapporté par M. Ohastanet, mais que la fin de la législature rendit caduc.

— Le 24 octobre 1902. Proposition de M. Lasies tendant à la nomination d'une commission parlementaire en vue de l'étude des modifications qu'il y aurait lieu d'apporter à la « législation sur l'administration des sociétés et des banques ». La discussion en fut ajournée, malgré que M. Lasies ait demandé l'urgence.

— La loi de finances de 1907 aboutit enfin à une réalisation. La commission du budget de la Chambre des Députés, s'inspirant d'un projet de loi du 18 juin 1903 fit insérer dans la loi du 30 janvier 1907 un article 3, soumettant à des formalités nouvelles ... « la publicité, l'émission, l'exposition, la mise en vente et l'introduction sur le marché français, des actions, obligations et autres titres ».

— Le 7 février 1907, Jaurès disait à la Chambre que « ... l'heure ne tarderait pas où le Parlement voudrait « exercer sur cette puissance (celle des banques), un « contrôle effectif ». M. Caillaux, ministre des Finances, répondit aux interpellateurs qu'il était peut-être dommage que les banques de dépôts fissent en même temps des placements.

— En octobre 1909, dans son discours de Périgueux, M. Briand disait : ... « que le gouvernement républicain devrait consacrer un de ses premiers efforts à « organiser le crédit ».

(1) *J. O.* in ext. s. 26, mars 1901.

— Le 30 novembre 1909, M. Henri Michel, député, propose à ses collègues, sans succès, une extension aux banques de la législation des sociétés d'épargne.

— Le 21 juin 1910, M. Augagneur critique vivement devant la Chambre l'importance des placements étrangers.

— Le 13 mai 1911, M. Caillaux, ministre des Finances, institue la « commission pour la réforme bancaire » en vue de rechercher des facilités plus grandes de crédit au moyen et au petit commerce, à la moyenne et à la petite industrie ; le travail des trois sous-commissions aboutit à un projet de loi du 5 novembre 1912. La loi du 13 mars 1917 sur les Banques Populaires trouve son origine dans les travaux entrepris à cette occasion.

— Le 22 décembre 1911, M. Ajam disait à la Chambre : « ... Il y a quelque chose à faire en ce qui touche les établissements de crédit... il faut que nous nous décidions à lever le voile qui nous cache ce qui se passe dans ces établissements ».

— Le 20 mars 1912, la Chambre votait l'ordre du jour suivant, sur la demande de Jaurès : « La Chambre invite le gouvernement à étudier et à lui proposer les mesures de nature à protéger contre la fraude l'épargne publique : notamment en recherchant s'il n'est pas possible d'exiger que les statuts de chaque société précisent les conditions d'établissement des bilans ». Le même jour, à l'occasion du rapport que M. Daniel de Folleville présenta au nom de la commission d'enquête sur l'affaire Rochette, la Chambre, à l'unanimité de 527 votants, adoptait des résolutions prévoyant un contrôle de la valeur en Bourse des placements effectués par les banques au cours des 20 dernières années. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

— Le 5 novembre 1912, M. Klotz, ministre des Finances, dépose un projet de loi (1) sorti des travaux d'une commission extra-parlementaire, instituée le 9 février

(1) Ch. des Députés, doc. parlem. 1912, annexe 2209.

1912, au ministère des Finances, en vue de rechercher les réformes à apporter à la législation sur la publicité des émissions financières. L'article 12 de ce projet contenait des sanctions sévères.

— Le même jour, un second projet de loi était déposé (2) également par M. Klotz, en aboutissement de travaux entrepris par la « commission pour la réforme bancaire » et concluait à la nécessité de la création de sociétés de caution mutuelle, de Banques populaires, d'un établissement central de Crédit et de Banques auxiliaires.

— Enfin, le discours de M. Ribot (exposé des motifs du projet de loi du 14 décembre 1914 portant ouverture de crédits pour le premier semestre de 1925) jugeait sévèrement la politique des banques, et est devenu classique. « Nous aurons à voir, quand cette crise sera passée, quelles précautions il y aura lieu de prendre pour obliger les banques de dépôts à conserver des encaisses suffisantes, à ne pas faire d'immobilisations exagérées, et aussi à publier des bilans qui fassent mieux apparaître les disponibilités de leurs engagements à vue ».

Cette crise est passée, et d'autres ont passé depuis. A part quelques lois de transition provoquées par la guerre, la question bancaire n'a nullement progressé en France. Les circonstances et certains textes ont provisoirement mis fin à un des plus graves excès de nos vieux établissements de crédit, nous voulons parler des émissions faites en quantités considérables de titres étrangers sur le marché français. L'apparition de concurrents plus actifs, en l'espèce la Banque Nationale de Crédit et le Crédit Commercial de France, qui firent des coupes sombres dans leur clientèle, leur imposèrent un rajeunissement de leurs formules et une politique de crédit plus libérale. Mais il ne s'agit là que d'améliorations partielles, de solutions de fait. Toutes les grandes questions restent posées.

(2) Ch. des Députés, doc. parlam. 1912, annexe 2212.

DEUXIÈME SECTION. — *Propositions de lois déposées à ce sujet de 1914 à 1926.*

— Le 9 juillet 1915 (1), MM. Alexandre Durandy, Poullan et Ossola, députés, présentent une proposition de loi « pour la Réglementation et le contrôle des sommes déposées en compte courant dans les établissements financiers et chez les banquiers ».

« Article premier. — A partir du 1^{er} janvier 1916, les banques et les établissements de crédit fonctionnant en France et dans ses colonies qui reçoivent des sommes en compte courant à vue ou à moins de six mois seront tenus, pour l'emploi de ces capitaux, à se conformer aux règles suivantes :

1^o Le quart au moins du total des sommes déposées devra toujours exister en numéraire dans leurs caisses, à la Banque de France dans les caisses jouissant de la garantie de l'Etat français ou des pays de protectorat, ou encore dans les caisses des banques d'Etat étrangères dont la désignation sera faite chaque année par décret.

2^o Les trois autres quarts ne devront être employés qu'en valeurs admises à recevoir des avances de la Banque de France, ou pour l'escompte d'effets de commerce à courte échéance (trois mois maximum) ayant au moins une signature de commerçant ou d'industriel français.

Art. 2. — Toutes les infractions à cette obligation seront frappées d'une amende égale au quart du capital qui aura été utilisé en opposition aux règles ci-dessus, et publicité de ces condamnations sera donnée par la voie du *Journal Officiel*.

Art. 3. — Les banques et établissements financiers français ayant des agences ou des succursales à l'étranger ne seront pas soumises, en ce qui concerne les sommes déposées dans les caisses de ces agences ou succursales, à la réglementation ci-dessus.

Art. 4. — Les Inspecteurs des finances de l'Etat

(1) Ch. dép., doc. parlem. 1915, annexe 1101.

seront chargés du contrôle de la présente loi, et c'est sur leur rapport que le ministre des Finances prononcera les amendes. »

— L'excellent travail de M. Landry, rapporteur, n'aboutit, le 8 décembre 1918 (1) qu'à une proposition de résolution tendant à nommer une Commission extra-parlementaire en vue d'étudier à fond la question.

— Le 7 mars 1916, proposition de M. Landry concernant l'activité économique des étrangers en France.

— La loi du 31 mai 1916 — plaçait sous le contrôle du Gouvernement français le marché financier.

— Le 30 janvier 1917 (2), M. Debierre déposait une proposition de loi ainsi conçue :

Article premier. — Ne pourront faire partie du Conseil d'administration d'une Société anonyme ou recevoir la qualité de gérant d'une Société en commandite ou en nom collectif, que les citoyens français ou sujets d'une nation alliée.

Art. 2. — « Les établissements de crédit ne pourront, en aucun cas, introduire sur le marché français des emprunts, titres ou papiers étrangers, sans une décision du ministre des Finances, ratifiée par les deux Chambres. »

Ainsi, le régime de l'autorisation préalable, d'après cette proposition, serait établi pour les valeurs étrangères d'une façon permanente. Cette proposition fit l'objet, le 3 août 1917, d'un rapport sommaire lu par M. Guilloteaux, au nom de la première Commission sénatoriale d'initiative parlementaire. — Ce rapport conclut au renvoi de la proposition à la Commission chargée de l'étude de l'organisation économique du pays pendant et après la guerre. Il dit, en particulier, (2) : « Pour justifier cette façon de voir, en suffit-il pas de se rappeler le nombre attristant de milliards que certains établissements financiers, mus par le sim-

(1) Ch. dép., doc. parlement. 1918, annexe 5338.

(2) Sénat, doc. parlement. 1917, annexe n° 25.

(1) Doc. parl. Sénat 1917, annexe n° 311.

ple désir d'encaisser de fructueuses Commissions, ont enlevés à l'épargne française et ont détournés de l'industrie nationale ».

— Le 25 juillet 1918, lors de la discussion du projet de loi sur le renouvellement du privilège de la Banque de France, M. Bedouce (1), député, propose que celle-ci s'assure de la situation de liquidité de Banques : « Tous les trois mois, la Banque de France s'assurera du chiffre d'effets existant dans le portefeuille des banques recevant des dépôts remboursables à vue ou à trois mois, qu'elle pourrait, en cas de crise, accepter à l'escompte. — « Elle le fera connaître au ministre des Finances qui veillera à ce que, pour chaque banque recevant des dépôts de cette nature, ce chiffre ajouté à l'encaisse corresponde exactement à l'ensemble de ses engagements. » Cet amendement fut disjoint par 321 voix contre 167, et son étude fut renvoyée à la Commission du Commerce.

— La loi du 30 décembre 1920 rendit la liberté aux émissions nationales, mais laissa sous le régime de l'autorisation préalable du ministre des Finances, instituée par la loi du 31 mai 1916, le placement des titres étrangers.

— Le 22 avril 1921 — M. Fleury Ravarin, présente à la Chambre une proposition de loi « tendant à renforcer le contrôle de la comptabilité dans les Sociétés par actions » (2). — Renvoyée à la Commission du Commerce et de l'Industrie.

— Le 29 avril 1921. — M. Fleury Ravarin présente une nouvelle proposition « relative à l'établissement des bilans dans les Sociétés par actions ». (3).

— Le 19 janvier 1922 — MM. Ambroise Rendu, Xavier Vallat, Magne, de Gailhard-Bancel, députés, présentent une proposition de loi « ayant pour but la création d'un Conseil national des Banques françaises (4).

(1) Ch. Députés, *in extenso*, 1918, III, p. 2204.

(2) Doc. parl. Ch. députés 1921, annexe 2543.

(3) Doc. parl. Ch. députés 1921, annexe 2600.

(4) Doc. parl. Ch. députés 1922, annexe 3761.

Cette proposition fut renvoyée à la Commission des Finances, et est ainsi conçue :

Article premier. — Il est créé, par la présente loi, un Conseil national des banques françaises, dont le siège est à Paris.

Art. 2. — Le Conseil est composé, sous la présidence du ministre des Finances de :

6 délégués nommés par les banques françaises, dont un désigné par la Banque de France;

2 délégués par les Associations professionnelles des commerçants;

2 délégués par les Associations professionnelles des industriels;

2 délégués par les Associations professionnelles des agriculteurs;

2 délégués par les Associations professionnelles des colonies;

2 membres de l'Institut;

2 Sénateurs;

2 Députés;

1 Membre de la Cour des Comptes;

1 Membre du Conseil d'Etat;

2 délégués du ministre des Finances;

1 délégué du ministère du Commerce;

1 délégué du ministère de l'Agriculture;

1 délégué du ministère des Colonies.

Art. 3. — Le Conseil national est obligatoirement consulté pour toutes les émissions françaises ou étrangères faites en France ou pour toutes collaborations à des émissions dont le montant est supérieur à 3 millions, émissions faites en une ou plusieurs fois.

Art. 4. — Le Conseil national n'a pas le droit de s'immiscer dans la gestion des banques, mais les bilans annuels de toutes les banques d'émissions ou établissements de crédits sont obligatoirement communiqués avant leur publication au Conseil national.

Le Conseil national peut présenter des observations aux Assemblées générales des banques d'émission ou

établissements de crédit, avant le vote ratifiant les bilans.

Art. 5. — Le Conseil national provoque périodiquement, s'il le juge à propos, la réunion des directeurs des banques et établissements de crédit, examine avec eux toutes les questions d'ordre financier, intéressant l'industrie, le commerce, l'agriculture, les colonies de la France.

Art. 6. — Le Conseil national nomme pour le représenter un secrétaire général, assisté de deux secrétaires généraux adjoints.

Art. 7. — Le secrétaire général a la direction du bureau permanent chargé de l'examen des affaires courantes.

Art. 8. — Les ressources du Conseil national sont assurées par un prélèvement de 3 % sur les bénéfices nets de toutes les banques et établissements français et par un prélèvement de 2 % sur le montant des coupons des actions et obligations des banques et établissements de crédit étrangers qui payent en France l'impôt sur les valeurs étrangères.

Art. 9. — Après payement des frais généraux, les sommes encaissées par le Conseil national servent à constituer un fonds de réserve destiné à venir en aide, suivant décisions du Conseil et après avis favorable du Gouvernement, à toutes banques et établissements de crédit français qui pourraient en avoir besoin dans l'intérêt national. Quand ce fonds atteindra 100 millions, ces prélèvements prévus à l'article 8 seront réduits de moitié.

— Le 3 mars 1922. — M. Jules Delahaye, dans son discours au Sénat sur l'affaire de la B. I. C. expose la proposition suivante :

« Article premier. — Les directeurs généraux, administrateurs et présidents des Conseils d'administration de toutes Sociétés industrielles, commerciales ou financières, faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit, sont, en tout état de cause, présumés responsables individuellement et solidairement des dommages

causés envers les tiers, ou envers la Société elle-même pendant la durée de leurs fonctions.

Art. 2. — Toutes les fois qu'une Société industrielle, commerciale ou financière, faisant appel à l'épargne ou au crédit, sera en état de cessation de payement, ou qu'elle aura introduit une demande de règlement transactionnel toutes mesures conservatoires, et notamment la mise sous séquestre des biens des directeurs généraux, administrateurs et présidents du Conseil d'administration devront être prises d'office et sans délai par autorité de justice.

Art. 3. — Les mêmes mesures conservatoires seront prises dans les mêmes conditions sur les biens meubles et immeubles de toutes Société ou collectivités qui, soit directement, soit par personnes interposées, seront représentées à la direction ou à l'administration de la Société défailante.

Art. 4. — Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application de la présente loi. »

Celle-ci fut renvoyée à la Commission du Commerce et de l'Industrie.

Le 21 janvier 1925, M. Chastenot et 105 de ses collègues du parti socialiste présentent à la Chambre une proposition de loi portant sur « la réglementation et le contrôle des banques » (1).

Article premier. — Nul ne peut être banquier : 1° s'il n'est Français; 2° s'il n'a vingt-cinq ans accomplis; 3° s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Art. 2. — Il est constitué auprès du ministre du Commerce un Conseil supérieur des banques, composé de 25 membres, savoir : 2 sénateurs, 2 députés élus par leurs collègues, le directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, le directeur de la Caisse Nationale d'Épargne, le directeur des comptes courants de chèques postaux, 2 délégués du ministre de l'Intérieur, 1 membre de la Cour des comptes, 1 membre du Conseil d'Etat, 2 délégués du ministre du Commerce, 1 président de Chambre de commerce ou un membre délégué par lui,

(1) Doc. parlement. Chambre 1925, annexe 1071.

1 représentant de la Banque de France, 2 directeurs ou administrateurs de Sociétés anonyme de banque, 2 représentants de banques régionales ou locales, 1 représentant des Banques Populaires, 1 représentant des Sociétés de crédit mutuel agricole, 1 représentant de la Banque des Coopératives et de trois personnes spécialement compétentes en matière de banque.

Un décret détermine le mode de nomination et de renouvellement des membres ainsi que la désignation du président, du ou des vice-présidents et du secrétaire.

Le Conseil doit être consulté dans tous les cas prévus par la présente loi. Il peut encore être saisi par le ministre de toutes autres questions relatives à l'application de la loi.

Art. 3. — Des décrets rendus après avis du Conseil supérieur des banques, prévu à l'article précédent, déterminent :

- 1° Le contrôle de l'emploi des dépôts;
- 2° Le contrôle d'émission des valeurs;
- 3° La réglementation des bilans.

Art. 4. — Toute entreprise est tenue : 1° de publier en langue française un compte rendu annuel — suivant modèle prévu par un décret au troisième alinéa de l'article 3 — de toutes ses opérations avec états et tableaux annexes; 2° de produire ledit compte rendu au ministre du Commerce, de le déposer aux greffes des tribunaux civils et des tribunaux de commerce, tant du département de la Seine que du siège social; 3° de le délivrer à tout associé ou client qui en fait la demande, moyennant une somme qui ne peut excéder 2 francs; 4° de publier annuellement et à ses frais, au *Journal officiel*, un compte-rendu comprenant un bilan détaillé.

Des arrêtés ministériels pris après avis du Conseil supérieur déterminent, au moins trois mois avant le début de l'exercice, les modèles des états et tableaux à annexer au compte rendu public, la date de production et de dépôt du compte-rendu, la forme et le délai de la publication prescrite au *Journal officiel*.

Les entreprises doivent en outre communiquer au

ministre ou à ses délégués, à toute époque et dans les formes et délais qu'il indique, tous les documents et tous les éclaircissements qui lui paraissent nécessaires.

Art. 5. — Les banques sont soumises à la surveillance de commissaires, contrôleurs assermentés qui seront recrutés dans les conditions fixées par décrets après avis du Conseil supérieur des banques et qui pourront, à toutes époques, vérifier, sur place, toutes les opérations.

Art. 6. — Les entreprises étrangères doivent, en ce qui concerne les opérations régies par la présente loi, avoir en France et en Algérie un siège social et une comptabilité spéciale pour toutes les opérations effectuées en France et en Algérie; elles doivent encore accréditer auprès du ministre du Commerce, un agent préposé à la direction de toutes ces opérations. Cet agent doit être domicilié en France.

Toute entreprise est tenue de produire au ministre, dans le délai qu'il arrête, la traduction en langue française, certifiée conforme, des documents en langue étrangère se rapportant à ses opérations et pour lesquels cette traduction est requise.

Pour toutes leurs opérations, tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur, les banques étrangères sont soumises aux mêmes règles de contrôle que les banques françaises.

Art. 7. — Le ministre du Commerce présente, chaque année, au Président de la République et fait publier au *Journal officiel* un rapport d'ensemble sur le fonctionnement de la présente loi.

Les frais de toute nature résultant de la surveillance et du contrôle sont à la charge des entreprises. Un arrêté ministériel fixe, à la fin de chaque exercice, la répartition de ces frais entre les entreprises, au prorata du montant global des opérations réalisées par elles au cours de l'exercice, sans que la contribution de chacune des entreprises puisse dépasser 1 0/00 dudit montant. Il y joint le compte détaillé des recettes et des dépenses afférentes à la surveillance et au contrôle des entreprises.

Pénalités.

Art. 8. — Les entreprises sont passibles, de plein droit sans aucune mise en demeure, d'amendes administratives, recouvrées comme en matière d'enregistrement à la requête du ministre du Commerce, savoir :

1° D'une amende de 100 francs par jour, pour retard apporté à chacune des productions visées par le troisième alinéa de l'article 4 et le deuxième alinéa de l'article 6 ;

2° D'une amende de 200 francs par jour de retard apporté à chacune des productions ou publications visées par les paragraphes 1^{er}, 2 et 4 de l'article 4 ;

3° Les contraventions aux dispositions des décrets prévus par les trois alinéas de l'article 3 sont constatées par procès-verbaux des commisaires contrôleurs qui font foi jusqu'à preuve contraire, sans préjudice des constatations et poursuites de droit commun ; elle sont poursuivies devant le tribunal correctionnel à la requête du ministère public et punies d'une amende de 500 francs à 5.000 francs ; en cas de récidive, 1.000 francs à 50.000 francs, et même de la fermeture provisoire ou définitive.

Art. 9. — Les entreprises françaises ou étrangères soumises à la présente loi et opérant en France ou en Algérie à l'époque de sa promulgation sont tenues de se conformer immédiatement à ses dispositions. »

Le 22 janvier 1925, M. Pierre Trémoulière présente à la Chambre (1) une proposition de loi comportant un article unique : « Tous les établissements financiers ou bancaires dépositaires de comptes de dépôts, comptes courants, comptes de chèques, etc... sont imposés d'une taxe spéciale de 0,50 % du montant des dépôts qui leur sont confiés.

Cet impôt sera établi au moyen d'un état de la situation du bilan fourni mensuellement ou trimestriellement par les banques.

(1) Ch. Députés, doc. parlement. annexe 1.100, 1925.

L'exposé des motifs est suggestif : « en l'état de la législation actuelle qui ne réglemente ni ne protège le dépôt en banque, laissant ainsi au déposant, souvent un petit épargnant, la simple position d'un créancier chirographaire, l'établissement de cet impôt *organisera un commencement de contrôle...* »

Le 3 novembre 1925 enfin, M. Simon Reynaud, député, et une centaine environ de ses collègues, demandent, sous la forme d'une proposition de loi « relative à la surveillance et au contrôle des établissements pratiquant les opérations de banque ou de crédit quelconques » (1) l'application aux banques de la législation concernant les Compagnies d'assurances sur la vie (loi du 17 mars 1905), les entreprises de capitalisation (loi du 19 décembre 1907) et les Sociétés d'épargne (loi du 3 juillet 1913).

Article premier. — Les établissements pratiquant des opérations de banque ou de crédit quelconque, français ou étrangers fonctionnant en France et en Algérie, sont soumis à la surveillance et au contrôle de l'Etat et astreints à constituer des réserves et des cautionnements dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique.

Le montant de ces réserves et cautionnements sera affecté par privilège au remboursement des sommes déposées dans les dits établissements.

Art. 2. — Ces établissements ne peuvent fonctionner qu'après avoir été enregistrés, sur leur demande, par le ministre du Travail. Dans le délai maximum de six mois, à dater du dépôt de la demande, le ministre du Travail fait mentionner l'enregistrement au *Journal officiel* ou notifie le refus d'enregistrement aux intéressés.

Aucune modification aux statuts ne peut être mise en vigueur qu'après nouvel enregistrement obtenu dans ces mêmes formes.

Le refus d'enregistrement doit être motivé par une infraction, soit aux lois, notamment à celles qui régis-

(1) Ch. Députés, doc. parlement., annexe n° 2026, 1925.

sent les sociétés, soit aux décrets pris pour l'exécution de la présente loi. Les intéressés peuvent fournir un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat qui doit statuer dans l'année.

Art. 3. — Indépendamment des obligations imposées aux sociétés par les lois générales sur la matière, les établissements de banque et de crédit sont tenus :

1° De justifier que leurs fondateurs, directeurs ou administrateurs, n'ont pas été condamnés pour crime de droit commun, ou à une peine quelconque pour vol, recel, abus de confiance, escroquerie, infraction à la loi du 24 juillet 1867 (art. 13, 14 et 15) ;

2° De publier en langue française un compte rendu annuel de toutes leurs opérations ;

3° De produire ledit compte rendu au ministère du Travail et de le délivrer à toute personne qui en fait la demande, moyennant le paiement d'une somme qui ne peut excéder 5 francs.

Les établissements de banque ou de crédit doivent en outre communiquer au ministre du Travail, à toute époque, et dans les formes et délais qu'il détermine, tous les documents et éclaircissement qui lui paraissent nécessaires.

Ils sont soumis à la surveillance de commissaires contrôleurs assermentés, recrutés dans les conditions déterminées par décrets, qui pourront, à toute époque, vérifier sur place toutes les opérations indépendamment de toutes personnes exceptionnellement déléguées par le ministre à cet effet.

Art. 4. — Les établissements de banque ou de crédit étrangers doivent, pour toutes les opérations réalisées, par eux en France et en Algérie, avoir un siège spécial et une comptabilité spéciale et accréditer auprès du ministre du Travail un agent préposé à la direction de toutes ces opérations. Cet agent doit être domicilié en France ; il représente seul l'entreprise auprès du ministre, vis-à-vis des clients desdits établissements pour toutes les opé-

rations réalisées ou exécutées en France et en Algérie, et devant les tribunaux. Il doit justifier au préalable de pouvoirs statutaires suffisants pour la gestion directe de l'entreprise en France et en Algérie, notamment pour la signature des contrats, quittances et toutes autres pièces relatives aux opérations réalisées.

Toute entreprise est tenue de produire au ministre du Travail, dans le délai qu'il détermine, la traduction en langue française, certifiée conforme, de documents en langue étrangère se rapportant à ses opérations et pour lesquels cette traduction est requise.

Les conditions des contrats et tous autres documents se rapportant à l'exécution des contrats doivent être rédigés ou traduits en langue française. Dans ce dernier cas, le texte français fait seul foi à l'égard des clients français.

Art. 5. — Le ministre du Travail présente chaque année au Président de la République et fait publier au *Journal officiel* un rapport d'ensemble sur le fonctionnement de la présente loi et sur la situation de tous les établissements qu'elle régit.

Les frais de toute nature résultant de la surveillance et du contrôle sont couverts au moyen de contributions des établissements de banque ou de crédit, proportionnellement aux opérations réalisées par eux et fixées annuellement, pour chaque établissement, par arrêté du ministre du Travail.

Art. 6. — Pour retard apporté à chacune des publications ou productions requises par le ministre du Travail, les établissements sont passibles, de plein droit et sans aucune mise en demeure d'une amende administrative de 100 francs par jour de retard. Cette amende est recouvrée comme en matière d'enregistrement, à la requête du ministre du Travail.

Art. 7. — Toute infraction à la présente loi et aux décrets et règlements pris pour son exécution est punie d'une amende de 1.000 à 5.000 franc, et, en cas de récidive, de 5.000 à 10.000 francs, sous réserve de l'appli-

cation de l'article 463 du Code pénal. Le jugement est publié aux frais des condamnés et des personnes civilement responsables.

Art. 8. — En outre, sont poursuivis devant le tribunal correctionnel et passibles d'une amende de 100 à 5.000 francs toute personne qui aurait proposé ou fait souscrire des contrats, et notamment chacun des administrateurs ou directeurs d'établissements qui réalisent des opérations visées par la présente loi avant la publication au *Journal officiel* de l'enregistrement prévu à l'article 2, ou qui effectuent des opérations nouvelles après la publication du décret prévu par l'article 10 ou après le refus d'enregistrement prévu par l'article 12.

L'amende est prononcée pour chacune des opérations réalisées par le contrevenant qui peut être, en outre, en cas de récidive, condamné à un emprisonnement d'un mois au plus.

Sous les mêmes peines, les prospectus, affiches, circulaires et tous autres documents destinés à être distribués au public ou publiés par un établissement assujetti à la présente loi, doivent toujours porter, à la suite du nom ou de la raison sociale, la mention ci-après, en caractères uniformes : « Etablissement privé assujetti au contrôle de l'Etat », sans renfermer aucune assertion susceptible d'induire en erreur soit sur la véritable nature ou l'importance réelle des opérations, soit sur la portée du contrôle.

Toute déclaration ou dissimulation frauduleuse, soit dans les comptes rendus, soit dans tous autres documents produits au ministre du Travail ou portés à la connaissance du public, est punie des peines prévues par l'article 405 du Code pénal.

L'article 463 du Code pénal est applicable à tous les faits punis par le présent article et l'article précédent.

Art. 9. — Les jugements prononcés contre les établissements ou leurs représentants, en exécution des articles précédents, doivent être publiés aux frais des condamnés ou des établissements civilement responsables, dans le

Journal officiel et dans deux autres journaux au moins désignés par le tribunal.

Art. 10. — L'enregistrement d'un établissement de banque ou de crédit, effectué en vertu de l'article 2 de la présente loi, cesse d'être valable dès qu'un décret constate que l'établissement ne fonctionne plus en conformité soit des statuts, soit de la présente loi ou des décrets qu'elle prévoit. Ce décret est rendu après avis conforme du Comité consultatif prévu ci-après, les représentants de l'établissement ayant été mis en demeure de fournir leurs observations par écrit ou d'être entendus dans un délai d'un mois sur communication des irrégularités relevées contre l'établissement. Le Comité doit émettre son avis motivé dans le mois suivant.

Dans un délai de huitaine, à compter de la notification du décret, l'entreprise peut se pourvoir pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, qui doit statuer dans l'année. La publication du décret au *Journal officiel* ne pourra être faite qu'après le rejet du pourvoi par le Conseil d'Etat.

Art. 11. — Il est constitué auprès du ministre du Travail un Comité consultatif des établissements de banque ou de crédit, composé de vingt membres, savoir : deux sénateurs et trois députés élus par leurs collègues, le directeur du contrôle des entreprises privées au ministère du Travail, le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, deux représentants du ministère des Finances, le président de la Chambre de commerce ou un membre de la Chambre délégué par lui, un professeur de la Faculté de droit de Paris, quatre directeurs ou administrateurs des établissements de banque ou de crédit français, un directeur ou administrateur de banques étrangères, quatre personnes spécialement compétentes en matières d'opérations de banque.

Un décret détermine le mode de nomination et de renouvellement des membres, ainsi que la désignation du président, du vice-président et du secrétaire.

Le Comité doit être consulté au sujet des demandes et

des retraits d'enregistrement. Il peut être saisi par le ministre de toutes autres questions relatives à l'application de la loi.

La présence de sept membres au moins est nécessaire pour la validité de ses délibérations, dans les cas spécifiés à l'article 10 et à l'article 12.

Art. 12. — Les établissements français ou étrangers soumis à la présente loi et opérant en France ou en Algérie à l'époque de sa promulgation, sont tenus de se conformer immédiatement à ses dispositions, et notamment de demander l'enregistrement spécifié à l'article 2, dans un délai de deux mois à compter de la promulgation des décrets prévus par la présente loi.

Ils peuvent toutefois continuer provisoirement leurs opérations jusqu'à ce que solution soit donnée à cette demande.

Art. 13. — La présente loi est applicable à l'Algérie. Un règlement d'administration publique détermine les conditions dans lesquelles elle pourra être appliquée aux colonies.

TROISIÈME SECTION

Etude critique générale de ces dernières propositions de lois.

A. — Leur manque de méthode.

Aucun des différents textes faisant l'objet de notre étude n'a examiné le problème bancaire avec méthode. Presque tous auraient donné lieu à *des lois de circonstance* (1), qui sont les pires de celles qui sortent du travail de nos législateurs. Nous rattacherons à ce groupe :

La proposition de M. Durandy, du 9 juillet 1915, inspirée du moratoire de juillet 1914 et ne traitant en con-

(1) Fernand Faure : *Rev. polit. et parlementaire*, 1922, p. 347, écrit : « Elles sont toujours improvisées et votées avec une hâte extrême qui exclut l'étude attentive de leur raison d'être et de leurs répercussions. »

séquence que de la liquidité et du remploi légal des dépôts.

La proposition de M. Debierre, du 30 janvier 1917. L'art. 1, visant la nationalité des administrateurs et des gérants de société, se rattache à la législation de guerre. L'art. 2 soumettant les émissions de titres étrangers à l'autorisation législative dépasse, il est vrai, le fait de l'état de guerre lui-même. Toutefois M. Debierre a agi sous l'influence des premières manifestations de l'effondrement des valeurs russes si largement placées en France avant 1914.

L'amendement de M. Bedouce, du 25 juillet 1918 a voulu saisir au passage l'occasion du renouvellement du privilège de la Banque de France : il en résulte un texte de pure inspiration, sans valeur technique.

La proposition de M. Ambroise Rendu, du 19 janvier 1922, nous dit dans son exposé des motifs qu'« un événement très récent a montré que la carence d'une banque pouvait nuire gravement au prestige français et compromettre l'honneur du drapeau. » C'était, en termes à peine voilés, rappeler la cessation de paiements de la Banque Industrielle de Chine, en date du 30 juin 1921. Ceci permet d'expliquer aisément l'objet de cette initiative : la mise en jeu du principe de la solidarité bancaire en vue d'aider « toutes banques et établissements de crédit français qui pourraient en avoir besoin dans l'intérêt national. »

La proposition de M. Jules Delahaye, du 3 mars 1922, est également sortie de l'affaire de la Banque Industrielle de Chine et a été exposée au milieu du débat provoqué par elle. Seules ces considérations peuvent, dans une certaine mesure, excuser l'énormité préconisée : la responsabilité individuelle et solidaire des directeurs généraux, administrateurs et présidents des Conseils d'administrations de toutes sociétés industrielles, commerciales ou financières faisant publiquement appel à l'Epargne ou au Crédit.

La proposition de M. Pierre Trémoulière, du 22 janvier 1925, instituant une taxe annuelle de 0,50 du montant des dépôts en banque s'inspire uniquement des nécessités fiscales, si impérieuses à l'époque. Or, la fiscalité doit dépasser le seul but de remplir les caisses de l'Etat. Elle doit également veiller par ses répercussions, sur la protection et le développement de l'économie nationale (par les droits de douane, etc...). Or le texte de M. Pierre Trémoulière n'aboutissait en matière bancaire qu'à une action régressive (diminution des dépôts qui, par incidence, auraient supporté cette taxe, en supplément de l'impôt cédulaire).

Enfin, seules les deux dernières propositions, celle de M. Chastanet, du 21 janvier 1925, et celle de M. Simon Reynaud, du 3 novembre 1925, semblent n'être pas sorties des circonstances du moment. Aussi préconisent-elles des réformes d'un caractère moins spécial, moins étroit que celles que nous avons jusqu'ici énumérées.

B. — *Leur erreur économique.*

Nous entendons par là le manque de compréhension que montrent ces textes, du rôle économique considérable du dépôt en Banque. Celui-ci, jusqu'ici en très grande partie « à vue » n'a pu trouver son emploi d'élection que dans l'escompte du papier bancable, et dans de faibles avances sur titres bancables. Toute affectation importante sur d'autres bases serait théoriquement dangereuse au point de vue de la situation de trésorerie.

M. A. Durandy a préconisé une considérable encaisse, improductive, de 25 % du montant des dépôts, et l'utilisation des 75 % restant en opérations strictement définies. C'est d'office fermer la porte aux avances en blanc ou sur caution aux escomptes de papier à plus de trois mois, etc... toutes opérations qui sont étroitement liées à notre développement commercial ou industriel, en matière d'exportation surtout.

M. Bedouce commet exactement la même erreur, d'un rempli hermétique des dépôts. L'article 3 de la proposition de M. Chastanet demande également en 1° le contrôle de l'emploi des dépôts.

Aucun des réformateurs n'a appelé l'attention des Chambres sur la nécessité de stimuler, par une fiscalité opportune, les dépôts à terme dans les banques, seule solution possible au problème du crédit à moyen terme (à trois mois, six mois ou un an).

C. — *Leurs erreurs techniques.*

Alors que M. Fleury-Ravarin, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi du 29 avril 1921 « relative à l'établissement des bilans dans les Sociétés par actions » appuie ses suggestions de l'autorité de techniciens qu'il a priés de collaborer avec lui, par contre nos autres parlementaires semblent s'être intéressés à la question bancaire avec inexpérience et incompetence. Ne nous étonnons donc pas de voir M. Delahaye nous entretenir de la solidarité des directeurs généraux et des membres des Conseils d'administration, M. A. Rendu de la consécration légale du principe si battu en brèche de la solidarité bancaire, M. Trémoulière, d'une taxe fixe sur les dépôts, laquelle aux termes d'un exposé des motifs fort superficiel nous affirme que cette taxe n'influencera pas le montant des dépôts, « car ce sera la Banque et non le déposant qui la supportera ».

M. Simon Reynaud, enfin, nous dit dans son exposé toute l'analogie des Banques avec les entreprises d'assurances sur la vie, de Capitalisation et d'Epargne. Il est donc à prévoir que la valeur de la proposition de loi qui suit l'énoncé de ce principe inexact se ressent de'une aussi regrettable assimilation.

La Banque nous atteint tous et pour certains d'entre nous, journellement. Malheureusement, bien des personnes tirent de la pratique des opérations de Bourse et de la lecture régulière de journaux financiers, la pré-

tention de connaître à fond ce métier pourtant si difficile, et dans lequel tout est nuances et appréciations personnelles. Seul parmi nos parlementaires réformateurs du système bancaire, M. Fleury Ravarin, nous le répétons, s'est entouré de conseils techniques, et, seul, son texte mérite de retenir l'attention.

Si donc nous avons décidé d'entreprendre l'étude critique de ces dernières propositions de lois, c'est avec l'espoir d'en voir abandonner jusqu'au souvenir ; la réglementation bancaire, réglementation générale, scientifique, ne saurait tarder. Nous voudrions, non seulement que notre ouvrage lui soit une modeste source de documentation, mais surtout qu'il encourage le législateur de l'avenir à ne pas considérer ce qui a été proposé jusqu'ici comme un précédent qui lui serait moralement imposé. Nous avons donc tenu à combattre des initiatives que nous considérons comme malheureuses, et à tracer la voie dans laquelle, nous l'espérons, se fera l'effort de la réglementation de l'avenir : celle de la liberté des transactions, à peine tempérée par quelques prohibitions : interdiction pour les banques de dépôts de participer à des syndicats de garantie, celle de la vente des titres au guichet, celle de faire la contre-partie d'un non-banquier en matière de Bourse. Les avantages de ce libéralisme compenseraient largement les inconvénients d'une publicité légale, que nous voudrions voir minutieusement organisée.

D. — *Omissions graves.*

Enfin, le caractère spécial, fragmentaire des propositions faites s'accompagne dans chacune d'entre elles de lacunes importantes. Certaines omettent de prévoir un système de contrôle (corollaire pourtant de toute réglementation), d'autres n'organisent pas de sanctions. Mais une constatation plus grave encore apparaît à l'étude de ces textes, c'est la non-compréhension de l'importance véritable des risques que chacun des compar-

timents de l'activité bancaire fait courir à l'épargne. C'est ainsi qu'une place démesurée a été accordée à la réglementation des dépôts, alors qu'au cours de tous les grands scandales bancaires survenus en France depuis cinquante ans, les déposants ont pratiquement pour l'immense majorité été désintéressés. Par contre, la question des Emissions de titres devrait être véritablement le cœur du sujet. Pour un million de francs perdus par quelques imprudents dans la faillite d'une banque de dernier ordre, des épargnants avisés et sérieux ont perdu un milliard et plus dans des placements conseillés par de très grandes banques (quoique des chiffres précis ne puissent être recueillis à ce sujet, il est bien certain que les pertes subies par le portefeuille des capitalistes français sont plus de mille fois supérieures aux pertes des déposants durant ce demi-siècle écoulé).

Et que trouvons-nous dans les textes faisant l'objet de notre étude, sur cette question des émissions ?

— L'article 2 de la proposition de M. Debierre, du 30 janvier 1917 : qui ne vise que les titres étrangers, et limite à l'autorisation législative la réglementation, le contrôle et l'institution des responsabilités.

— L'article 3 de la proposition de M. Rendu du 19 janvier 1922 : « Le Conseil national est obligatoirement consulté pour toutes les émissions... »

— L'article 3 de la proposition de M. Chastanet nous dit que des décrets détermineront entre autre choses le « contrôle de l'émission des valeurs ».

Il nous a donc paru indispensable d'étudier un à un les champs divers de l'activité bancaire, et de comparer dans les chapitres de cette analyse, avec tout l'intérêt qui doit leur être respectivement porté, ce qu'ont proposé nos parlementaires, ce qui a été réalisé à l'étranger, et les solutions que nous préconisons aux points les plus importants du problème.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

DES DIVERSES FORMULES DE RÉGLEMENTATION DES QUESTIONS GÉNÉRALES DE BANQUE JUSQU'ICI PROPOSÉES OU RÉALISÉES EN FRANCE ET A L'ETRANGER

SECTION I. — *Portée des propositions de lois déposées en France de 1914 à 1926. — Imprécision des dernières propositions sur ce point. — La loi nouvelle devra être souple.*

La proposition de M. Durandy parle de la réglementation et du contrôle des « sommes déposées en compte courant dans les établissements financiers et chez les banquiers ». L'article premier vise les « Banques et les Etablissements de Crédit qui reçoivent des sommes à vue ou à moins de six mois ». L'article 3 nous entretient des « Banques et Etablissements financiers ». M. Debierre, dans son article 2, vise les « Etablissements de Crédit », M. Bedouce dans son amendement : « les Banques recevant des dépôts remboursables à vue ou à trois mois ». M. Rendu désirerait un « Conseil national des banques françaises ». M. Delahaye s'attaque aux dirigeants de toutes « sociétés industrielles, commerciales ou financières faisant publiquement appel à l'épargne ». Nous ne parlerons pas des autres textes qui présentent tous la même imprécision. Pourtant, la claire désignation des assujettis semble être le premier point à exposer dans le texte d'une loi d'exception ! Nous rele-

vons dès maintenant cette omission qui n'est qu'une des nombreuses imperfections que présentent les propositions de lois faisant l'objet de notre étude. Il apparaît manifestement qu'elles furent conçues beaucoup plus sous l'inspiration du moment qu'à la suite d'un travail réfléchi. Le manque de connaissances techniques des réformateurs et d'examen profond par eux de la forme et du fond des articles proposés sera signalé par nous à maintes reprises.

Si donc, la future loi bancaire doit réglementer les banques, elle nous dira tout d'abord les caractéristiques des firmes assujetties :

a) Restrictions propres à l'exigibilité.

La loi ne frappera que les banques recevant des dépôts à moins de un mois ou de deux, trois mois d'échéance, par exemple : l'amendement de M. Bedouce a marqué un progrès dans cette voie, ainsi que l'article premier de M. Durandy.

b) Restrictions propres à l'importance relative des dépôts eux-mêmes. Si, comme le demandaient ces propositions, toutes les banques recevant « des dépôts » devaient subir cette réglementation, celle-ci devrait donc atteindre, dans la généralité de ses prescriptions, même les banques d'affaires. Or, toute la partie du système tourné vers la protection des déposants serait, en ce qui concerne ces banques d'affaires, superflue, et, qui plus est : nuisible à leur libre activité.

En un mot, le but de toute réglementation étant la protection :

a) soit de l'intérêt national,

b) soit des besoins du commerce et de l'industrie,

c) soit des déposants,

d) soit de l'Épargne (émissions de titres),

il apparaît qu'un système complet devrait viser toutes les banques. Certains articles, d'autre part, définiraient leur champ d'action propre dans tel ou tel compartiment de l'activité bancaire. Toutes les banques seraient atteintes par les mesures protectrices de l'intérêt na-

tional, par les mesures concernant l'émission des titres étrangers ; seules, par contre, les banques dont les dépôts à moins de trois mois dépasseraient le triple du montant des ressources sociales, par exemple, subiraient les mesures favorables aux seuls déposants. A des banques fort diverses, à la considération d'intérêts multiples, doit s'appliquer un système non pas rigide et uniforme, *mais souple et nuancé*.

En résumé, la loi nouvelle atteindra plus ou moins toutes les banques sans exception, mais ses articles seront groupés en fonction du but poursuivi : certains ne concerneront que les banques dites de dépôts, suivant définition (1) se rapprochant de celle que nous venons de donner, d'autres, réunis en un titre II, ne frapperont que les sociétés purement financières, d'autres, en un titre III, réuniront les dispositions communes à « toutes les entreprises faisant appel à l'épargne ou au crédit, ou traitant des opérations de banque, et en faisant leur profession habituelle (2).

SECTION II. — *Du système de l'Autorisation préalable. — Son inefficacité. — Du danger de sa sanction : le retrait de l'autorisation. — Critique du texte de M. Simon Reynaud. — Droit comparé.*

Cette mesure est apparemment d'une extrême sagesse. L'autorité chargée d'accorder l'autorisation ne pourra, dans notre droit, le faire d'une façon arbitraire. Des règles étroites lui seront imposées à ce sujet par le législateur. Et, pour autant que le principe était bon, nous

(1) La loi du 19 juillet 1923, instituant en Colombie une réglementation bancaire très poussée, commence par définir avec le plus grand soin les différentes catégories de banques fonctionnant dans ce pays.

(2) Ainsi donnerons-nous du banquier une définition symétrique de celle du commerçant : art. 1^{er} du Code de Commerce : « Sont commerçants ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle. »

avons par contre à craindre que son application ne soit difficile.

Quelle sera tout d'abord l'utilité de la mesure envisagée (ainsi que nous le disions dans notre introduction, nous pensons qu'en matière économique, l'étude des répercussions pratiques directes et indirectes du système préconisé soit la première chose à traiter). Ce système ne pourrait tout d'abord être économiquement mauvais que dans la mesure où il pourrait aboutir à une diminution de la concurrence en raréfiant les banques elles-mêmes, ce qui est peu probable. Il est à craindre, en fait, qu'il ne soit que simplement inefficace.

Quand, en effet, il sera indispensable aux banques à fonder dans l'avenir, d'avoir des gérants ou des administrateurs honorables et des statuts conformes au type légal, il est probable que les entreprises créées dans le but d'exercer une action nuisible seront celles qui réuniront le mieux l'ensemble des conditions initiales. D'ailleurs, quelles furent les banques qui firent parler d'elles, par le seul fait que leurs statuts étaient imparfaits ou leur Conseil d'administration de composition équivoque? Peu ou point. Les fautes se seront, en général, accumulées à l'abri de statuts excellents et sous les auspices d'un Conseil d'administration paraissant donner tous apaisements.

Pourtant, entre tous les modes d'intervention, celui de l'autorisation préalable semble être de ceux qui ont eu le succès le plus large dans les législations étrangères. Mais si nous nous référons fréquemment au droit comparé au cours de notre travail, ce ne sera pas en vue de préconiser toujours ses solutions chez nous. Les conditions naturelles d'exercice de la Banque fort différentes suivant les pays considérés, demanderont qu'on n'uniformise par les statuts juridiques des banques américaines par exemple, nombreuses et au capital peu important, et le statut d'entreprises fortement concentrées,

comme les Etablissements de Crédit français ou les Joint Stock banks anglaises. En France : en 1918, M. Clémentel, alors ministre du Commerce, élaborait avec l'aide du Comité de législation commerciale, un projet (1) de loi soumettant les statuts des Sociétés financières, « par le fait que celles-ci font appel à l'épargne », à l'autorisation gouvernementale préalable. Pour les autres Sociétés, la réglementation était sensiblement plus douce. Ce projet, très étudié, fut communiqué à l'administration des Finances. Depuis lors, il y resta en souffrance et ne fut jamais déposé sur le bureau de la Chambre.

La proposition de loi de M. Simon Reynaud, du 3 novembre 1925, nous dit dans son article 2 :

« Ces établissements ne peuvent fonctionner qu'après avoir été enregistrés, sur leur demande, par le ministre du Travail. Dans le délai maximum de six mois, à dater du dépôt de la demande, le ministre du Travail fait mentionner l'enregistrement au *Journal Officiel* ou notifie le refus d'enregistrement aux intéressés.

Aucune modification aux statuts ne peut être mise en vigueur qu'après nouvel enregistrement obtenu dans les mêmes formes.

Le refus d'enregistrement doit être motivé par une infraction, soit aux lois, notamment à celles qui régissent les Sociétés, soit aux décrets pris pour l'exécution de la présente loi. Les intéressés peuvent former un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat qui doit statuer dans l'année ».

L'autorisation découlera donc d'un enregistrement préalable, lequel ne pourra être refusé que pour cause d'infraction soit aux lois, soit aux décrets pris pour l'exécution de la loi bancaire. Le ministre du Travail, de sa seule autorité, accordera ou refusera l'autorisation

(1) Mentionné dans l'exposé des motifs de la proposition Fleury Ravarin, annexe 2600, doc. parl. 1921, Chambre.

sollicitée. Mais n'est-ce pas faire assumer au Ministre une lourde responsabilité ? Il est vraisemblable, par exemple, qu'il aurait fort bien accueilli la requête de la B. I. C. qui se présentait à lui avec un brillant Conseil, et des buts d'expansion nationale. N'aurait-on pas, plus tard, jugé sévèrement la faveur accordée ? Il paraît qu'à Vienne, lors de la dernière crise monétaire, ceux même qui avaient critiqué la rigueur du gouvernement dans l'octroi des licences bancaires, lors de la hausse des valeurs (1) furent les premiers, le chaos étant survenu, à s'élever contre les autorisations, rares d'ailleurs qui avaient été accordées. En dehors de ce danger, qui n'engagerait la responsabilité du cabinet que dans le cas de faute lourde, est-il bon de laisser le ministre du Travail en butte non seulement à des tentations, mais surtout à des calomnies ? C'est pourquoi nous faisons reproche à M. Simon Reynaud, non seulement d'avoir préconisé l'extension à la banque pleine de risques, d'un système qui n'a fait ses preuves que dans la vie calme des compagnies d'assurances sur la vie et des entreprises similaires, mais encore de l'avoir organisé d'une façon peu satisfaisante. Si nous n'abritons pas la responsabilité du ministère derrière l'autorité du Comité, c'est que ce dernier n'est que consultatif, pour l'octroi des autorisations tout au moins ; l'article 11 nous dit en effet que le Conseil doit être « consulté » sur les demandes d'enregistrement, alors que l'article 2 précise bien que les enregistrements sont accordés par le ministre du Travail « lui-même ». Donc, il semblerait que l'avis du Comité ne lie d'aucune façon le ministre à ce sujet.

Si donc ce Comité consultatif, né de la législation des Compagnies d'Assurances sur la vie et des entreprises similaires, devrait, dans l'esprit de M. S. Reynaud, couvrir le ministre, pourquoi donc donner à celui-ci le droit de décider seul des enregistrements, sous la

(1) Der Oesterreichische Volksvirt, cité par André Sayous. *Rev. Econ. Intern.* 1925, t. II, p. 282.

simple réserve d'une consultation du Comité? Pourquoi surtout cet enregistrement éventuellement plein de dangers pour les futurs clients, est-il accordé par le ministre seul, alors que les retraits d'enregistrement, qui au point de vue pratique expriment la fin d'un risque que courrait le Public, doivent-ils être donnés par décret suivant avis conforme du Comité consultatif (art. 10). Cet étrange comité, purement « consultatif », peut donc imposer sa volonté à certains moments, puisque les décrets doivent s'assurer de son avis conforme? Pourquoi ne lui donner aucune autorité préventive, mais ce droit de veto dans la répression seule?

Nous critiquerons d'ailleurs vivement l'attribution de ces fonctions répressives à l'administration; de plus, l'obligation de l'avis conforme du « Comité consultatif », au lieu d'être à nos yeux une garantie, n'est, à notre avis, qu'un vice supplémentaire que présente ce système. Que le pouvoir exécutif ou une juridiction d'exception émanée de lui retire le « permis de conduire » d'un automobiliste imprudent ou maladroit, il n'y a là qu'une mesure de sécurité publique sans grandes conséquences pour celui qui en est frappé.

Par contre, des intérêts extrêmement nombreux et importants seraient lésés par la fermeture arbitraire d'une banque : les actionnaires pourraient perdre la différence entre le cours de Bourse de leurs titres et la répartition de liquidation qui leur sera allouée — tout un nombreux personnel se trouvera brusquement sans emploi — enfin, puisque nous souhaitons tant voir nos banques soutenir nos entreprises commerciales et industrielles, comment celles-ci remplaceront-elles les ressources qui leur venaient de la banque frappée, sous forme de crédits d'escompte, de caisse, d'avances, etc... Trouveront-elles les mêmes avantages, et du jour au lendemain surtout, auprès d'autres établissements? Rien n'est moins sûr. En un mot, pour les débiteurs d'une banque la fermeture de celle-ci, en pleine prospérité, produirait des effets parfois aussi désastreux que ceux d'une

cessation de paiements pour les créanciers divers. Rien ne prouve, en effet, que les liquidateurs accorderont de longs délais dans leur réalisation des créances paraissant à l'actif.

Les contrats d'une Compagnie d'assurance sur la vie dissoute, d'une entreprise de capitalisation frappée par l'article 18 de la loi du 19 décembre 1907, trouveront preneurs parmi les entreprises semblables fonctionnant régulièrement. Mais peut-on se rendre compte du bouleversement provoqué par l'arrêt des opérations d'une de nos très grandes banques, par exemple?

Et tout cela dépendrait de l'accord d'un ministre, d'un Comité consultatif composé de particuliers, et du rejet d'un pourvoi en Conseil d'Etat? — Véritablement, la proposition de M. Simon Reynaud oublie par trop que *ce développement des juridictions d'exception, des tribunaux non judiciaires, représente en France une diminution alarmante des garanties données par notre Cour de Cassation!*

Bien mieux. Que le Comité consultatif refuse de donner son accord au décret suspendant l'enregistrement (art. 10 de M. Simon Reynaud), celui-ci n'ayant pas cet « avis conforme » indispensable ne pourra être signé. Alors, la redoutable sanction édictée par la loi au mépris des principes de notre droit, ne pourra être mise en jeu. Et nous arrivons ainsi à cette constatation : un groupe de particuliers pourra, de sa propre autorité, faire échec à l'efficacité de prescriptions légales! Ceci est un exemple frappant d'une vérité connue : une irrégularité entraîne une autre...

Enfin, et ici se trouve le vice le plus grave de ce système, qui voudrait assimiler les banques aux Compagnies d'Assurances sur la vie et aux affaires similaires. Ces entreprises ont une clientèle *liée à elles par contrat*. La mise en œuvre de la procédure du retrait d'enregistrement ne peut avoir donc pour elles de conséquences bien fâcheuses, et la défavorable impression

provoquée par l'inquiétude gouvernementale n'aura que des effets limités.

Sait-on, par contre, ce qui se produirait en semblables circonstances, parmi les déposants — ne peut-on pas craindre un « run »? — Quel est le ministre qui saura prendre l'initiative des mesures qui précipiteront peut-être la chute de la banque au lieu de l'éviter? Nous ajouterons donc à nos critiques dirigées contre l'initiative de M. Simon Reynaud, que celle-ci trouve sa condamnation dans le sprit même de ses sanctions. — Fermer une banque, c'est diminuer de la richesse nationale, frapper tout son personnel. — Un grand paquebot qui s'obstinerait à ne pas s'incliner devant certains des usages de la Mer, serait-il par cela même coulé à titre de sanction? Personne ne songerait à détruire un instrument de notre outillage, de notre équipement national. Ne peut-on pas en dire autant d'une banque? A la responsabilité du Capitaine et de la Compagnie, dans l'exemple précédemment cité, ne pouvons-nous pas rapprocher celle des directeurs et des administrateurs? C'est l'auteur même de l'infraction qui seul doit être personnellement atteint, nous reprendrons ce sujet au chapitre des pénalités.

Aux Etat-Unis : le Conseil de Réserve peut à tout moment imposer à la member bank indisciplinée la fermeture de ses guichets (1).

La Tchéco-Slovaquie, l'Autriche, la Suède appliquent le régime de l'autorisation préalable pour les banques et le système du retrait arbitraire après avoir renoncé à cette réglementation pour la généralité des sociétés par actions. En Suède (loi de 1911 « Sweden », Stockholm 1914, p. II, p. 672), des banques ou des succursales ne peuvent être créées qu'avec l'autorisation du gouvernement qui s'inspire de l'intérêt général. Seule une faible

(1) Mais cet argument de droit comparé est sans valeur quand on compare une « member bank » du système de réserve américain, véritable succursale de l'ensemble, à nos banques indépendantes et concentrées.

partie du capital peut être souscrite par des étrangers (1).

Au Brésil une autorisation est nécessaire (2), de même en Pologne où la loi du 13 mars 1920, concernant la surveillance des entreprises de banques et des bureaux de change (Jal. des lois n° 30), et l'ordonnance du ministre des finances du 17 mai 1920 (Journ. des lois n° 47) déclarent nécessaire pour l'exercice du métier de banquier une autorisation spéciale.

Au Canada, la loi 3-4 George V, chapitre 9, concernant les banques, abrogeant le chap. 29 des statuts révisés en 1906 et le chap. 5 des lois de 1912, exige une autorisation préalable accordée par le Conseil de la Trésorerie. De même un certificat de la Trésorerie approuve les modifications de capital.

En Angleterre, la Commission instituée le 6 mars 1918, en vue d'examiner le problème bancaire, a inspiré au gouvernement le projet d'obtenir du Parlement l'enregistrement obligatoire des banques par un « tribunal » constituée par les délégués des ministères, des commerçants, etc....

En Colombie, la loi du 19 juillet 1923 sur les banques soumet la constitution de celles-ci à l'agrément du superintendant des banques, qui a 60 jours à compter de la requête pour faire connaître sa décision, et 30 jours de plus pour remettre aux fondateurs un certificat d'autorisation.

En résumé, nous ne croyons pas à l'efficacité de l'enregistrement préalable. Un contrôle hermétique de la forme ne saurait empêcher au cours de la vie de l'entreprise les erreurs de se commettre, et celles-ci sont infiniment plus qu'un vice initial, la cause déterminante de la chute des banques. Toutefois, dans la mesure où des mesures préventives peuvent avoir quelque utilité en matière de banque, nous aimerions les voir limitées à

(1) André E. Sayous. *Rev. écon. internationat.*, p. 92, 1923.

(2) Exposé des motifs proposit. Chastanet.

l'examen approfondi du passé des fondateurs, administrateurs, directeurs et fondés de pouvoirs des établissements bancaires.

SECTION III. — *Des restrictions à la libre admission aux fonctions d'administrateur ou de directeur de banque. — Systèmes préconisés par M. Pourquery de Boisserein, Chastanet, Simon Reynaud et André Sayous. — L'intervention du Procureur de la République sera nécessaire pour suppléer à l'insuffisance du bulletin n° 3 du casier judiciaire.*

Actuellement aucune restriction n'existe en France dans cet ordre d'idées. Et M. Chastanet pouvait dire dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi du 21 janvier 1925 :

« Alors que l'on exige quelques garanties, au moins un casier judiciaire vierge, pour tenir un débit de vins, on ne demande rien à celui qui ouvre une banque. Ne vous étonnez point après cela d'apprendre que le directeur des succursales de Clermont-Ferrand et de Brioude, de la Banque Industrielle Stéphanoise, était titulaire de douze condamnations ! »

Deux raisons principales peuvent commander cet examen de la personnalité d'un directeur ou d'un administrateur de banque :

1° La nécessité nationale : nous examinerons cette question dans la section que nous consacrerons aux banques étrangères.

2° Le point de vue du droit commun et l'intérêt de la lutte contre l'incapacité ou la malhonnêteté du candidat banquier (1). Nous ne retiendrons pour le moment que ces dernières considérations.

(1) La loi du 15 mars 1850 déclarait déjà incapables de tenir un établissement, public ou libre, d'instruction primaire ou secondaire et d'y être employés des individus qui ont subi une condamnation pour crime ou pour un délit contraire à la probité ou aux mœurs, et les individus privés par jugement « de tout ou partie des droits mentionnés à l'art. 42 du Code pénal ». De plus

Déjà en 1913, M. Pourquery de Boisserrain avait proposé en amendement à la loi de finances l'interdiction de la profession de banquier à quiconque aurait subi une condamnation pour atteinte au droit de propriété. Aucun contrôle préventif n'aurait été établi, mais le seul fait de l'infraction à cette règle devait donner lieu à l'application des peines de l'escroquerie, même si le contrevenant avait correctement traité ses nouvelles opérations bancaires (1).

L'art. 1 de la proposition Chastanet précise : « Nul ne peut être banquier : 1° s'il n'est Français; 2° s'il n'a vingt-cinq ans accomplis; 3° s'il ne jouit de ses droits civils et politiques. L'âge de vingt-cinq ans a vraisemblablement été fixé par analogie avec le statut des agents de change. Nous ne pensons pas toutefois que des banquiers mineurs de 25 ans soient assez nombreux pour justifier d'être spécialement visés. Quant à la simple jouissance des droits civils et politiques, nous estimons cette condition tout à fait insuffisante. Elle ne mettra pas hors d'état de nuire une foule d'individus tarés, et cependant toujours titulaires de leurs droits civils et politiques. Nous aurions aimé voir M. Chastanet moins libéral dans cet ordre d'idées.

Enfin l'article 3 de la proposition de M. Simon Rey-

en plus, nous assisterons à la prise en considération des qualités personnelles et de l'honorabilité de ceux qui exercent certaines professions dans lesquelles pénètre la réglementation légale : c'est ainsi que la loi du 9 novembre 1915 interdit par ses articles 4 et 5 l'exploitation d'un débit de boissons aux personnes condamnées pour crimes de droit commun, ou ayant encouru un emprisonnement d'un mois au moins pour certains délits qu'elle énumère. C'est ainsi également que le projet de loi déposé le 5 novembre 1924 par M. Justin Godard stipulait que « les entreprises de capitalisation et d'épargne ne peuvent être enregistrées par le Ministre du Travail que si elles sont dirigées et administrées par des personnes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation correctionnelle ou criminelle, ni de déclaration de faillite ou de liquidation judiciaire... »

(1) Nous devons toutefois remarquer que celui qui passerait outre à cette prohibition avec l'intention bien arrêtée de recommencer ses premiers agissements ne serait pas mis hors d'état de nuire par ces sanctions, déjà attachées par ailleurs à ses futurs actes délictueux.

naud ajoute : « les établissements de banque et de crédit sont tenus de justifier que leurs fondateurs, directeurs ou administrateurs n'ont pas été condamnés pour crime de droit commun, ou à une peine quelconque pour vol, recel, abus de confiance, escroquerie, infraction à la loi du 24 juillet 1867 (art. 13, 14 et 15).

Le texte de M. Simon Reynaud est sensiblement préférable à celui des deux premières essais faits en France dans cette voie. Il est un des rares points de cette proposition qui n'ait pas été emprunté aux lois de 1905, 1907 et 1913 mentionnées dans l'exposé des motifs. Nous lui reconnaissons toutefois trois imperfections : la première est de limiter aux fondateurs, administrateurs et directeurs la surveillance à exercer. Il nous paraît indispensable d'étendre également cette mesure à tout fondé de pouvoirs, à toute personne autorisée à traiter au nom de la banque ; la deuxième lacune réside dans l'omission des infractions à la loi bancaire elle-même, dans la liste des faits retenus comme de dangereux indices. Enfin, nous regrettons que M. Simon Reynaud n'ait pas poussé plus loin son idée et n'ait pas défini une véritable déchéance bancaire qui frapperait le banquier en exercice dès le jour de sa condamnation. Si, au mépris de cette déchéance, l'intéressé était admis plus tard soit dans le Conseil d'administration d'une banque, soit dans les services de celle-ci comme directeur ou fondé de pouvoirs, M. Simon Reynaud aurait pu proposer une présomption de complicité tournée contre ceux qui auraient procédé à cette nomination, dans la mesure toutefois où ces derniers auraient eu un moyen légal de s'assurer du passé de leur nouveau collaborateur. Or, dans l'état actuel de notre droit, non seulement les dirigeants de la banque ne pourront se faire une opinion dans cet ordre d'idées, mais encore moins pourront-ils justifier que l'intéressé n'a pas été condamné pour crime de droit commun ou à une peine quelconque pour vol, recel, abus de confiance, escroquerie ou infraction à la loi du 24 juillet 1867 (art. 13, 14 et 15). Une « justification » découle de la

production de preuves, de documents. Or, quelles pièces pourront-elles être données? Tout au plus des bulletins n° 3, extraits du casier judiciaire des futurs mandataires de la Banque. Or, bien des condamnations importantes ne paraîtront pas sur ce bulletin n° 3, ce sont :

A. — *Les mentions qui ne doivent jamais y être inscrites*

1° Les jugements acquittant un mineur renvoyé à ses parents ou à une maison de correction;

2° Condamnations effacées par la réhabilitation;

3° Condamnations pour lesquelles la Cour ou le tribunal a ordonné qu'il sera sursis à l'exécution de la peine lorsque cinq années se sont écoulées depuis le prononcé du jugement et que pendant ce temps le condamné n'a encouru aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement pour crime ou délit de droit commun (sursis);

4° Condamnations prononcées en pays étrangers pour des faits non prévus par les lois pénales françaises;

5° Condamnations pour délits prévus par les lois sur la presse à l'exception des condamnations;

a) pour diffamation;

b) pour outrage aux bonnes mœurs;

c) pour provocation à des crimes ou délits;

d) pour cris ou chants séditieux dans réunions publiques;

e) pour provocations de militaires à la désobéissance.

B. — *Les mentions qui ne doivent pas être inscrites*

à moins de condamnations ultérieures :

1° La première condamnation à un emprisonnement à 3 mois au plus contre mineur ayant agi avec discernement;

2° Condamnation *avec sursis* à un mois au moins d'emprisonnement;

3° *Déclaration de faillite* si le failli est déclaré excusable ou a obtenu un concordat homologué;

4° *Déclaration de liquidation judiciaire.*

D'autre part des mentions encore plus importantes, par une *prescription du casier judiciaire* organisée par l'art. 8 de la loi du 5 août 1893, modifiée les 11 juillet 1900 et 23 mars 1908, cessent d'être inscrites au bulletin n° 3 délivré aux simples particuliers. Ces délais sont de deux ans, cinq ans, dix ans ou quinze ans suivant la gravité de la condamnation prononcée. C'est ainsi que ne paraîtra plus sur cet extrait n° 3, quinze ans après l'expiration de la peine corporelle, la mention d'une condamnation à plus de deux ans d'emprisonnement ou à plus de deux ans de travaux publics ou à la réclusion (5 à 20 ans), ou à la détention (5 à 20 ans), ou aux travaux forcés à temps (5 à 20 ans). Dans l'hypothèse plus normale en matière d'escroquerie, abus de confiance, etc. d'un emprisonnement ne dépassant pas 6 mois, celui-ci ne paraîtra plus au bulletin n° 3 dès cinq ans après l'accomplissement de la peine.

Si donc, M. Simon Reynaud voulait que les établissements de banque *justifient* du passé de leurs fondateurs, administrateurs, directeurs, il aurait dû suggérer le moyen d'arriver à ce résultat. En autorisant par exemple ces banques à se faire délivrer un bulletin n° 2 du casier des intéressés ? A ce sujet, nous pouvons rappeler les paragraphes 31 et 32 de la circulaire ministérielle du 15 décembre 1899 :

« Les emplois publics pour l'accès desquels les administrations publiques de l'Etat sont autorisées à vérifier les antécédents des candidats en se faisant délivrer le bulletin n° 2 ne sont pas seulement les fonctions publiques ressortissant directement de l'Etat, mais aussi toutes les fonctions instituées en vue « du maintien de l'ordre public » comme celles notamment de garde-champêtres, des gardes particuliers, des gardes des Compagnies de chemin de fer, des préposés à l'octroi.... Le bulletin n° 2 devra donc être délivré aux préfets et aux sous-préfets lorsqu'ils seront appelés à statuer sur les demandes d'emploi de cette nature. » Si donc, l'excellente raison du maintien de l'ordre public permet d'étudier le

bulletin n° 2 d'un futur garde-champêtre ou d'un futur garde particulier, n'est-il pas plus utile encore pour l'ordre public d'appliquer la même mesure aux candidats mandataires d'une banque?

Mais l'expérience du fonctionnement du casier judiciaire a prouvé qu'il était dangereux de remettre à des particuliers la copie de leur bulletin n° 1. Aussi en arrivons-nous à conclure que la seule vraie formule à préconiser est celle de la déclaration préalable par les soins des intéressés, déclarations vérifiées par les procureurs de la République, ces derniers n'ayant pas pour cela à bénéficier de pouvoirs plus étendus que ceux qu'ils tirent de la législation actuelle.

N'oublions pas de plus que certaines condamnations cessent d'apparaître même au bulletin n° 1 et au n° 2 qui en est la copie. Donc, M. Simon Reynaud ne pourra demander à quiconque de justifier que « tel fondateur ou administrateur *n'a pas* été condamné.

Les trois propositions de loi citées par nous au cours de cette section, s'empressent dès leur début d'apporter certaines restrictions à la libre admission aux fonctions de directeur ou d'administrateur de banque. M. Debierre y consacre son article 1^{er}, M. Chastenet également son article 1^{er} et M. Simon Reynaud le 1^o de son article 3. Une pareille hâte dénote un désir tout particulier et que nous approuvons, d'arriver à une réglementation sur ce point. Nous reprocherons au texte de M. Chastenet et à celui de M. Debierre, l'absence de mesures de contrôle et de sanctions. Celui de M. Simon Reynaud parle d'une justification et d'un examen préalable du passé du postulant. Celui de M. Pourquery de Boisserain sanctionnant « l'état de fraude » quand celui-ci serait constaté, nous paraît moins efficace, mais plus souple et moins inquisitorial.

M. André E. Sayous (1) a développé tout un plan organisant la déclaration préalable : celle-ci serait faite en

(1) *Rev. écon. intern.*, 1925, vol. II, p. 284.

triple exemplaire à la mairie de la commune où fonctionnera la banque, avec mention des noms, prénoms, domicile du déclarant (1), son lieu de naissance (en vue de rechercher le casier judiciaire). Dans les trois jours de la déclaration, le maire serait tenu de transmettre l'un des exemplaires au Procureur de la République qui s'assurerait de la capacité du déclarant, notamment en consultant son casier judiciaire, un autre exemplaire irait au ministère compétent. Il nous paraîtrait utile de voir mettre en œuvre une semblable procédure, non seulement à l'occasion de la création de la banque, mais à chaque nouvelle délégation de pouvoirs, et à l'admission également de tout nouvel administrateur.

A ce sujet, nous pouvons rappeler l'article 3 et l'article 9 de la loi du 3 juillet 1913 relative aux sociétés d'épargne, qui instituent un régime de déclaration préalable à la préfecture du siège social, en triple exemplaire, deux de ceux-ci étant transmis dans les huit jours du dépôt l'un au ministre du travail et l'autre au Procureur de la République. Ce texte a dû probablement inspirer les suggestions de M. Sayous. Celles-ci conduisent à une règle uniforme, dont l'appréciation relèverait du pouvoir judiciaire seul, ce qui est une garantie considérable pour les intéressés. Le régime de l'autorisation préalable préconisé par M. Simon Reynaud et la « justification » demandée par son article 3 (aux yeux du ministre sans doute), de l'honorabilité des fondateurs, directeurs ou administrateurs, fait découler la décision administrative d'un « Comité consultatif » au sein duquel des influences fâcheuses sont toujours à craindre, et dont les solutions, qui ne seront pas toujours exemptes de partialité s'inspireront plus de circonstances de fait que de point de droit. Le recours en Conseil d'Etat pour excès de pouvoirs, ainsi que nous l'avons écrit dans la section traitant de « l'autorisation préalable », n'est pas une garantie suffisante.

(1) Nous aurions aimé lire : « nom, prénom, domicile des administrateurs, directeurs et fondés de pouvoirs. »

SECTION IV. — *De la responsabilité personnelle des administrateurs, directeurs ou agents de contrôle vis-à-vis des tiers. — Du régime actuel. — Proposition de M. Fleury Ravarin du 22 avril 1921. — Critique de la proposition de M. J. Delahaye du 3 mars 1922.*

Actuellement cette action se fonde sur une large application de l'art. 1382 du Code civil : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. » Le droit des sociétés par intérêts n'a pas organisé, comme celui des sociétés par actions, une responsabilité du personnel social « comparable à celle d'un fonctionnaire en faute » (1). En effet, l'article 44 de la loi du 24 juillet 1867 dit que « les administrateurs sont responsables envers la société ou envers les tiers ». Cette responsabilité est surtout mise en jeu en cas de distribution de dividendes fictifs et est exercée pratiquement par le syndic en cas de faillite. Bien entendu, comme il ne s'agit pas d'une action sociale, dans le cas de recours des tiers, celui-ci ne peut s'éteindre par le « quitus » donné par l'assemblée générale des actionnaires, car le tiers demandeur, en effet, se prévaut d'un droit propre. Mais le préjudice subi par le tiers devra avoir été provoqué uniquement par la faute de l'administrateur, du directeur ou de l'agent de contrôle. L'article 44 de la loi de 1867 précise « les fautes qu'ils auraient (les administrateurs) commises dans leur gestion, notamment en distribuant ou en laissant distribuer des dividendes fictifs ». Ce « notamment » nous dit clairement que le cas de la distribution de dividende fictifs n'est pas exclusif de tous autres. Si, par exemple, un administrateur ou un directeur a par des manœuvres frauduleuses fait hausser fictivement l'action de sa société, ou a obtenu en faveur de sa société sur cette réputation surfaite par de tels procédés des crédits ou autres avantages, les tiers lésés

(1) Ed. Thaller et Percerou. *Droit commercial*, 6^e Ed., Paris, 1922.

par ces différentes pratiques : acquéreur des actions, prêteur, caution en faveur de la société, etc... obtiendront en justice, dans leur instance contre l'auteur du dommage, personnellement poursuivi, la réparation du préjudice causé.

Il est donc indispensable, en vue d'exercer ce recours, que le demandeur ait en mains, les éléments de la fraude de l'administrateur ou du directeur, car, les administrateurs (et les directeurs d'autant mieux) « ne contractent, à raison de leur gestion, aucune obligation personnelle ni solidaire relativement aux engagements de la société » (1). Ils sont dégagés des dettes sociales. Des déposants non remboursés en cas de faillite, ne pourront arguer de l'incapacité montrée par tel ou tel administrateur. Ils ne pourront exiger de lui le remboursement des pertes qu'il infligea à la société en souscrivant à tel contrat malheureux. En un mot, il devront plaider *la faute* et sur celle-ci seulement pourra se fonder leur action.

Quant aux agents de contrôle : conseil de surveillance et commissaires aux comptes, la même règle s'applique à la mise en jeu de leur responsabilité vis-à-vis des tiers. Mais nous disent MM. Thaller et Percerou (1) « leur faute dans le contrôle ne doit pas s'apprécier aussi sévèrement que la faute des administrateurs dans la gestion, leur rétribution étant plus faible et souvent nulle ». En pratique, on les considère comme tenus seulement de leur faute grave et à plus forte raison de leur dol. Ils seront traduits devant le tribunal de commerce, à moins que leur complicité avec des administrateurs justiciables eux-mêmes de la loi pénale (cas de distribution de dividendes fictifs, manœuvres frauduleuses, etc...) ne soit établie. Condamnés avec les dirigeants de la société, les agents du contrôle pourront à leur tour exercer contre eux un recours dans le cas où la faute des administrateurs aurait en fait déterminé la leur.

(1) Art. 32 C. Com.

(1) *Tr. Élémentaire de droit comm.* Paris, 6^e Ed., p. 432.

En résumé : administrateurs, directeurs, agents de contrôle, ne sont sous le régime actuel responsables, vis-à-vis des tiers, que de leur faute. Seule celle-ci pourra justifier la procédure qu'un tiers engagera en vue de se faire donner réparation d'un préjudice subi. — Les avantages de ce système sont économiquement considérables : sécurité et tranquillité d'esprit dans la gestion, encouragement aux initiatives hardies, accès aux affaires facilité à tous ceux qui ne voudraient cependant pas courir les risques d'une société par intérêts. Dans une banque de dépôts tout particulièrement, qui est l'entreprise où la proportion des dettes sociales au capital (ce rapport va de dix à quinze), est la plus considérable, il est indispensable que le personnel social ait une responsabilité limitée aux exigences actuelles de l'art. 44 de la loi du 24 juillet 1867.

La proposition de loi de M. Fleury Ravarin, du 22 avril 1921 (1) « tendant à renforcer le contrôle de la comptabilité dans les sociétés par actions » demande dans son article 1^{er} que les commissaires aux apports soient civilement responsables de leurs évaluations. Nous ne pensons pas que cette sanction soit à préconiser :

a) Le risque couru par ces commissaires serait hors de proportion avec la rémunération qui leur est habituellement servie. En conséquence, nous verrions ces fonctions délaissées par des gens honnêtes au profit d'individus peu recommandables.

b) Il est peu probable que, dans le cas de fraude, les commissaires représentent alors quelque surface car, l'organisation de cette responsabilité ainsi définie aura précisément comme conséquence de faire pratiquer les évaluations frauduleuses par des hommes de paille. Cette responsabilité civile ne peut avoir qu'un but de réparation du préjudice causé; ce but ne sera, nous le répétons, que rarement atteint. Dès l'instant que l'auteur du dommage appréciera qu'il peut pratiquement se mettre, par

(1) Doc. parl. Chambre 1921, annexe 2543.

personne interposée, à l'abri des poursuites civiles, et qu'une rémunération occulte le compensera largement des ennuis possibles, il n'hésitera pas à se rire de la sanction édictée par la loi.

Seule, la sanction pénale, sera, nous le pensons, appropriée à cette véritable escroquerie qu'est une fausse évaluation des apports. Pour la mettre en œuvre d'une façon aisée, il serait bon que les commissaires appuient leurs évaluations d'un rapport dans lequel serait expliqué au moyen de cinq exemples portant sur « des choses pareilles » la valeur actuelle qu'ils attachent à tel ou tel apport. D'après l'inexactitude des bases ainsi données, ou d'après la flagrante disproportion entre celles-ci et l'apport effectué, le juge appréciera à la réception de la plainte, si les commissaires, que M. Fleury Ravarin, à juste raison, a choisis techniciens, ont manifestement eu la volonté de frauder. Rien n'empêchera ensuite les intéressés de tenter une réparation civile en vertu de l'art. 1382 du Code civil.

La même argumentation s'oppose à l'institution de la responsabilité solidaire des membres du conseil d'administration des banques (1), telle que l'exposait M. Jules Delahaye dans sa proposition de loi du 3 mars 1922 :

« Article premier. — Les directeurs généraux, administrateurs et présidents des conseils d'administration de toutes sociétés industrielles, commerciales ou financières, faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit, sont en tout état de cause présumés responsables individuellement et solidairement des dommages causés envers les tiers, ou envers la société elle-même. »

L'art. 2 organise « toutes mesures conservatoires et notamment la mise sous séquestre des biens des directeurs généraux, etc... d'office et sans délai par autorité de justice dès la cessation de paiement... »

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu en disait dans *l'Economiste français* du 21 mars 1891 : « Autant vaudrait décréter que ces administrateurs seront désormais des hommes de paille comme l'étaient tous les gérants de journaux sous le régime draconien de la presse. »

Ces deux propositions, celle de M. Fleury Ravarin et celle de M. Delahaye découlent du même raisonnement simpliste : organiser la responsabilité civile qui automatiquement remboursera les pertes dès leur constatation. Aucun de ces deux textes, en effet, ne vise spécialement le cas de fraude, l'intention de nuire. Tous deux rendent responsables civilement, les commissaires aux apports et les administrateurs, par le seul fait que des erreurs d'appréciation ou des pertes se sont révélées.

L'administrateur de sociétés serait donc tenu *in finitum*, au même titre que l'associé en nom collectif. Les conséquences immédiates de cette innovation seraient :

1° La disparition des conseils et du poste de directeur général, des personnalités représentant une véritable surface, ce qui pratiquement réduira à néant l'utilité de la réforme;

2° La nécessité d'une réduction du nombre des administrateurs (ce qui serait techniquement regrettable), et de l'octroi à chacun d'une délégation (car à la responsabilité sans limite se lie normalement le rôle actif) ;

3° L'impossibilité pour chacun de nos grands chefs de la banque, du commerce et de l'industrie, de faire bénéficier de son expérience un certain nombre de sociétés, ses « Conseils » dans une ou deux banques devant pratiquement absorber tous ses instants.

La lecture de cette proposition de loi, en plein débat sur l'affaire de la B. I. C., rencontra auprès de l'Assemblée le succès le plus flatteur. Nous avons là un exemple caractéristique du peu d'aptitudes que les corps politiques ont à l'élaboration de lois économiques; celles-ci demandent une grande expérience des questions traitées et surtout une impartialité et une pondération que nos Chambres ne connaissent que fort peu; d'autant plus que les lois d'exception telle que le serait la loi bancaire, sont en général étudiées et discutées à la suite d'un scandale récent.

En fait, ainsi que nous l'exposons ci-dessus, cette réforme produirait économiquement les pires effets.

En droit comparé nous n'avons trouvé qu'un texte organisant sur des bases semblables la responsabilité du Conseil d'administration :

En Italie : Le décret-loi du 28 décembre 1921 rétablit le moratorium qui avait été réglementé par le Code civil italien (art. 819 et suiv.), et abrogé par la loi du 24 mai 1903. Cette procédure comporte la destitution du Conseil d'administration et la mise sous séquestre, à titre conservatoire, des biens de chacun des administrateurs (1).

En résumé nous pouvons dire de cette mesure, qu'elle semble offrir quelque sécurité de deux manières différentes, également trompeuses :

a) préventivement : par la crainte qu'elle inspirera aux intéressés envers les opérations hasardeuses ; à ceci nous répondrons qu'en matière de banque les opérations les plus simples comportent un risque : vouloir fuir le risque c'est d'avance renoncer à la presque totalité des affaires, et, en particulier, aux escomptes, avances, etc..., qui sont économiquement les plus intéressantes. Or, ainsi que nous l'avons dit, développer l'utilité économique de la Banque devra être un des premiers buts de la réforme bancaire. Toute augmentation de la responsabilité du Conseil aurait une influence rétrograde et se traduirait par une diminution notable de l'aide dont devraient largement bénéficier le commerce et l'industrie.

b) Une fois le bilan déposé, les promoteurs de cette idée voient dans la responsabilité du Conseil un moyen de rembourser les déposants. Hélas ! les pertes des banques, pertes voilées parfois durant des années dans l'ampleur des dépôts, dépassent souvent de beaucoup la surface des membres du Conseil. D'autant plus, ainsi que nous l'avons déjà dit, que la crainte de la mise en jeu de cette responsabilité écartera de la gestion des banques les gros capitalistes.

Economiquement dangereuse, pratiquement inefficace, tel est notre jugement sur la proposition de loi de M. Jules Delahaye du 3 mars 1922.

(1) A. Bureau. « La crise bancaire en 1921-1923. »

SECTION V. — *Du principe de la solidarité des banques. — De la constitution d'un fonds commun. — Etude critique de la proposition de M. A. Rendu. — Le Federal Reserve System et l'application du réescompte obligatoire.*

Un vice profond accompagne les projets de solidarité des banques et doit faire abandonner tout espoir dans cette voie. Laissons parler M. A. Bureau : (1)

« La solidarité du crédit est chose extrêmement délicate, qu'il est de l'intérêt général des banques de préserver avec soin. Mais le devoir pour l'ensemble des banques d'appliquer dans certains cas et sous certaines conditions la solidarité bancaire, ne crée pas au profit de chacune d'elles le droit à une solidarité éventuelle qui serait de nature à encourager les imprudences. »

Si la solidarité bancaire volontaire a pu se manifester (2) : « Notre histoire financière est pleine d'enseignement à cet égard. En 1889, le Comptoir d'Escompte sur le point de sombrer est sauvé par la Maison de Rotschild et par la Banque de Paris et des Pays-Bas. La Société Générale fut sauvée à deux reprises, en 1904 et en 1914 (3)... » Nous considérons par contre que tout droit à l'aide, droit découlant du devoir de solidarité lui-même, est un affaiblissement de la notion de risque, véritable conscience du banquier. C'est précisément cette crainte d'être abandonnées dans des circonstances difficiles, qui conduit les banques à rester dans une politique prudente et réservée.

(1) A. Bureau. La crise bancaire en 1921-23. Thèse Paris 1923, p. 110.

(2) Discours Chambre des députés, 24 décembre 1921, M. Barthe.

(3) Nous pouvons par contre opposer à M. Barthe des cas de refus de solidarité : C'est ainsi que la Banca Commerciale Italiana et le Credito Italiano se dégagèrent en 1921 du syndicat de banques constitué au capital de 600 millions de liras en vue d'alléger le portefeuille de la Banca Italiana di Sconto fortement engagée dans l'Ansaldo; de même en 1921 le Crédit Ind. et Com. n'accorda qu'avec bien des difficultés sa participation à l'aide des grandes banques à la Société Centrale des Banques de Province.

D'ailleurs, les manifestations sympathiques à l'obligation de cette solidarité bancaire sont rares. Nous relevons cependant un rapport présenté par M. Nail au nom de la Commission du budget, disant : « ...les intérêts privés considérables que les banquiers sont appelés à gérer à l'époque actuelle, justifient amplement l'intervention du Parlement, — nous estimons même qu'il conviendrait de rechercher sous quelle forme et par quels moyens on pourrait établir et rendre effective la solidarité entre banquiers... » Il n'y a là que l'expression d'un désir ; par contre, la proposition de M. Ambroise Rendu du 29 janvier 1922 (1) est plus précise : « Après payement des frais généraux, les sommes encaissées par le Conseil national servent à constituer un fonds de réserve destiné à venir en aide, suivant décision du Conseil et après avis favorable du gouvernement, à toutes banques et établissements de crédit français qui pourraient en avoir besoin dans l'intérêt national. »

Laissons la solidarité bancaire se manifester spontanément, l'intervenant cherchant ainsi, soit à s'assurer un gain par pression sur la banque défailiante, soit à éviter les dommages que causerait dans ses propres affaires la chute d'une autre banque. Mais gardons-nous bien d'offrir à certaines banques un droit à la solidarité et de leur permettre de croire ainsi qu'elles n'auront pas à payer les conséquences de leurs imprudences. L'article 9 de la proposition de M. Rendu est donc, à notre avis, d'une extrême faiblesse. Les meilleures critiques qui puissent en être données sont contenues dans les lignes suivantes (2) : « On est en train de faire dévier une des bases de la moralité en matière financière, sous le nom trompeur de la *solidarité nécessaire des banques*, et l'on voit se dresser un peu partout une tendance nouvelle, éclore depuis la guerre, au nom de laquelle il

(1) Art. 9 de la proposition annexe n° 3761, doc. parlement. Ch. 1922.

(2) *La Vie financière*, 11 février 1922.

faudrait, quand un coupable a commis une faute, que la collectivité paye pour lui... » — « Les mesures visées par les articles 8 et 9 (de M. Rendu) ne seraient pas seulement arbitraires et injustes. Elles seraient malfaisantes par l'encouragement ou, tout au moins, par la sécurité qu'elles donneraient aux médiocres, aux faibles, pour ne pas dire aux malhonnêtes, et par le découragement qu'elles ne manqueraient pas de provoquer chez les autres. » (1)

Z

« ...La solidarité est, par essence, un lien juridique et moral qui doit être librement accepté par ceux qui doivent le supporter. On peut à la rigueur admettre une solidarité imposée par la loi à ceux qui exercent une profession déterminée telle que celle d'agent de change par exemple. La solidarité légale se justifie dans ce cas par les garanties à donner au public et aussi par le fait qu'on est en présence de corporations peu nombreuses dont tous les membres peuvent se connaître. » (2)

Pratiquement, on peut dire sans crainte que ce fonds commun que M. Rendu voudrait constituer en faveur des déposants, pourrait, par son influence néfaste sur la politique des banques, faire subir des pertes à eux-mêmes qu'il voulait protéger.

Dans les législations étrangères, nous n'avons relevé qu'un seul cas de solidarité bancaire obligatoire. Il s'agit du pouvoir du Federal Reserve Board d'imposer à toute banque de Réserve du système le réescompte du papier d'une autre banque de Réserve, et ce, à un taux également fixé. Mais peut-on comparer cette solidarité de deux banques du système de Réserve, à ce que serait la solidarité de deux de nos établissements de crédit ? Aux Etats-Unis, le Federal Reserve Board domine les banques de réserve, règle les moindres détails de leur vie qu'il surveille par l'entremise de ses « examiners »

(1) Fernand Faure. *Rev. polit. et parlement.*, 1922, p. 357.

(2) *Revue pol. et parl.*, 1922. Tome IV. Fernand Faure : « Un Conseil national des Banques françaises. »

et par l'étude des situations qui lui sont télégraphiées en chaque fin de journée.

Il s'agit donc en réalité d'un bloc unique ; les douze banques de réserve n'apparaissent que comme des succursales de l'ensemble. Chez nous, les activités juridiques et commerciales des banques sont entièrement indépendantes. De plus, là-bas les banques ont chacune une zone territoriale d'action, et le Federal Reserve Board obtient par la mise en jeu de cette responsabilité l'appui d'une « province bancaire » à une autre, beaucoup plus pour faire face à des besoins régionaux et saisonniers que pour dégager un établissement imprudent. Là encore nous voyons qu'il faut éviter de conclure par analogie en matière de droit comparé.

SECTION VI. — *Des banques étrangères.*

Nous n'examinerons que le cas des succursales établies en France par des Sociétés étrangères de Banque. L'entreprise personnelle d'un banquier étranger établi chez nous, est, elle, régie par les règles générales du droit international privé (1).

1° Au point de vue national : le 7 mars 1916, M. Landry, député, déposait une proposition de loi qui fut renvoyée à la Commission du Commerce et de l'Industrie, et qui demandait que soit soumis à certaines restrictions sans qu'il soit dérogé aux conventions internationales, l'exercice par les étrangers, des commerces, industries et professions, intéressant la défense nationale, la sûreté publique, le crédit public ou la vie économique générale de la nation. L'industrie de la banque était direc-

(1) Quant à la prohibition pure et simple à imposer aux étrangers d'ouvrir une Banque en France art. 1^{er} des initiatives de MM. Debierre et Chastanet), nous voyons là une mesure d'un nationalisme excessif et *inefficace*. En effet, ce n'est pas comme banquiers, mais comme courtiers, comme intermédiaires ; que des étrangers ont eu parfois chez nous une action néfaste. Et une réglementation si étroite fût-elle, ne saurait les atteindre....

tement visée par ce texte. Peut-on parler d'une influence nuisible des banques étrangères sur notre économie ou sur notre propre développement bancaire. Deux auteurs qui ont récemment traité de ce sujet concluent : « Les Banques étrangères apportent plus d'affaires qu'elles n'en enlèvent. » (1)

A ceci, nous ajouterons que l'industrie de la Banque, qui demande par-dessus tout un champ d'action et des connections aussi développés que possible, s'accommode fort bien des ramifications que sont les succursales étrangères chez nous (2). Nos propres banques n'ont pas eu à souffrir de ce côté d'une concurrence que certains auraient cru voir apparaître.

En 1914, il y avait 20 banques étrangères en France.

En 1921, il y avait 36 banques étrangères (maximum).

En 1923, il y avait 29 banques étrangères ayant en tout :

58 succursales, contre plusieurs milliers de succursales et agences aux banques françaises. Les sièges des banques étrangères en France ne publient pas leur bilan, il est difficile de connaître la portée de leur activité. Nous pouvons toutefois affirmer que les dépôts sont faibles, que la loi du 3 avril 1918 les retient en France et que la législation concernant les émissions de titres étrangers en France, nous met à l'abri de toute influence néfaste de la part de ces établissements.

2° Les banques étrangères et les intérêts privés français. Ces succursales spécialisées dans le commerce international rendent des services à nos exportateurs et à nos importateurs. Le seul danger que ces établisse-

(1) W. Phels dans le mouvement et l'extension des Banques américaines, Toulouse, 1924, nous rappelle en particulier que les seules banques des Etats-Unis en France, ont assuré dans leur pays le placement de 71 millions de dollars et de 25 millions de francs de bons français et d'obligations françaises durant le 1^{er} semestre de 1922.

(2) Dufourcq-Lagelouse. « Les Banques étrangères en France ». Thèse, Paris 1922.

ments puissent de par leur régime juridique propre faire courir à nos nationaux, apparaît dans l'hypothèse de la faillite de ces banques : les clients français auront jugé le « standing » de l'établissement étranger en fonction de la politique et des engagements de la seule succursale. Ainsi seront-ils désagréablement surpris de constater après une cessation de paiements de celle-ci, l'intrusion des créanciers du siège social et des autres succursales étrangères.

Quel est l'état de la doctrine et de la jurisprudence sur cet important sujet ?

Tout d'abord, la nationalité d'une société se détermine d'après le lieu de son *siège social*, à condition que ce dernier soit réel et sérieux, c'est-à-dire, qu'y soient concentrées l'activité et la vie juridique de la Société, que s'y réunissent le Conseil d'Administration et les Assemblées générales, qu'y fonctionnent les services essentiels.

La doctrine et la jurisprudence semble fixées sur ce point, malgré des hésitations récentes dues aux circonstances de guerre (1).

En ce qui concerne la *faillite* des sociétés étrangères (ou plus généralement des commerçants étrangers) deux systèmes se partagent les préférences des législations, des doctrines et des jurisprudences.

Selon le principe de l'*unité et de l'indivisibilité de la faillite*, la faillite déclarée par le juge du siège social d'une société devrait s'étendre de plein droit aux biens possédés par elle à l'étranger, et mettre obstacle à l'ouverture de faillites parallèles dans les pays étrangers où cette société posséderait des biens ; le jugement déclaratif prononcé à l'étranger, ne serait soumis à la nécessité de l'exéquatur que s'il devait être procédé à des actes d'exécution proprement dits, le tribunal saisi de la demande d'exéquatur, ne pourrait réviser au fond le jugement étranger.

(1) V. Pic. *Répertoire pratique Dalloz*. Tome XI, art. Société. Titre X.

Deux arguments principaux étaient cette thèse : l'unité et l'indivisibilité de la personne et du patrimoine du failli, et les avantages pratiques de l'unité de liquidation.

Les législations italienne et roumaine ont consacré expressément cette règle de l'unité. D'autres législations comme celle de l'Autriche et de l'Angleterre, font une distinction entre biens immobiliers et mobiliers, et n'appliquent qu'aux meubles la règle de l'unité. La jurisprudence française est très nettement hostile au principe de l'unité de la faillite, sauf, bien entendu, dans les cas où ce principe est consacré par une convention internationale.

En fait, deux accords seulement ont été passés par notre pays à ce sujet : la convention franco-suisse de 1869 et la convention franco-belge de 1899.

D'après la convention conclue le 15 juin 1869 entre la France et la Suisse sur « la compétence judiciaire et l'exécution des jugements en matière civile », un commerçant ne saurait être simultanément déclaré en faillite en France et en Suisse ; le jugement déclaratif de faillite intervenu dans l'un des deux pays doit avoir dans l'autre autorité de chose jugée et force exécutoire. Il devra néanmoins être auparavant revêtu de la sentence d'exéquatur. Mais le tribunal, saisi d'une requête dans ce sens, ne doit pas entrer dans la discussion du fond de l'affaire, et ne saurait refuser l'octroi de la force exécutoire, que pour les motifs de forme énumérés dans la convention.

La convention conclue le 8 juillet 1899 entre la France et la Belgique « sur la compétence judiciaire et sur l'autorité et l'exécution des décisions judiciaires, des sentences arbitrales et des actes authentiques », consacre, elle aussi, très nettement, le principe de l'universalité de la faillite. Les effets d'une faillite ou d'une liquidation judiciaire déclarée dans l'un des deux pays par le tribunal compétent s'étendent au territoire de l'autre. Le syndic ou curateur peut donc prendre toutes me-

sures conservatoires ou d'administration, et exercer toutes actions comme représentant du failli ou de la masse. Il ne peut toutefois procéder à des actes d'exécution que si le jugement en vertu duquel il agit a été revêtu de l'exéquatur. Le tribunal saisi de la demande d'exécution, ne doit d'ailleurs pas revoir l'affaire au fond, et son examen ne doit porter que sur certains points indiqués dans la convention.

En dehors des cas prévus par ces deux traités, selon le système admis par la jurisprudence française, système de la *pluralité ou de la territorialité des faillites*, un jugement déclaratif de faillite émanant du juge du siège social d'une société étrangère, non revêtu de l'exéquatur d'un tribunal français, n'a en France ni force exécutoire, ni autorité de chose jugée, et ne peut, par conséquent, mettre obstacle à la mise en faillite de la succursale française de la même société par un tribunal français.

Deux ordres de considérations ont conduit à ce système :

1° Le texte très général de l'article 14 du Code civil qui autorise les sujets français à assigner leurs débiteurs étrangers, même non résidant en France devant les tribunaux français.

2° L'objet même de la procédure de faillite, procédure spéciale aux commerçants, et devant attribuer compétence aux tribunaux du pays où un commerce est exercé.

Toutes les conséquences logiques du système de la pluralité des faillites n'ont pas été déduites par la jurisprudence française, et celle-ci s'est arrêtée à un système plus souple que cohérent.

Les tribunaux français peuvent à la requête des créanciers français ou étrangers, accorder, *après révision au fond*, l'exéquatur au jugement étranger. Ce dernier devient donc exécutoire en France.

Toutefois, cet exéquatur ne peut être accordé si un

jugement déclaratif de faillite est déjà intervenu en France.

Dans ce cas, deux faillites sont donc ouvertes parallèlement, mais la coexistence de ces deux faillites *laisse subsister l'unité du patrimoine de la société faillie*. Les deux masses ne doivent donc pas être considérées comme indépendantes l'une de l'autre, et respectivement réservées aux créanciers de chaque pays. Le syndic de chacune des faillites peut donc produire à l'autre au nom de la masse qu'il représente. (1)

Dans l'état de notre Droit, les succursales de sociétés étrangères de banque, gardent le statut propre à la législation de leur siège social, mais sont soumises à nos lois de police et de sûreté. En particulier, il sera bon de considérer comme telles, l'ensemble des futures réglementations de l'industrie bancaire chez nous. Aux prescriptions de la loi du 18 mars 1919, qui impose aux succursales d'établissements étrangers, les formalités du registre du commerce, viendront s'ajouter l'obligation de publier en France, le bilan trimestriel général de la société étrangère, les annexes I et II de ces bilans, toutes règles qui, indirectement rendront impossibles la forme du succursalisme aux banques étrangères qui voudront fonctionner chez nous, et les conduiront à prendre pour leurs sièges de France, la forme de sociétés anonymes françaises, juridiquement indépendantes (2). Ainsi sera écarté le seul danger de l'activité bancaire étrangère en France, le régime actuel de la faillite de ces banques ; pour les sociétés assurances sur la vie, de capitalisation, d'épargne, la constitution de réserves propres à ce genre d'entreprises, réserves qui ne sont pas comparables aux réserves comptables des banques, et qui constituent de véritables cautionnements, a permis la création d'un

(1) V. *Répertoire périodique Dalloz*, 1914.1.185, note Pic.

(2) Exemple de législation ayant provoqué cette transformation de succursales étrangères en filiales nationales : la loi espagnole taxant les banques étrangères établies en Espagne non pas seulement sur le capital investi dans les succursales espagnoles, mais sur le capital social total de ces banques.

privilège des assurés sur ces garanties, ainsi individualisées; les Compagnies étrangères étant soumises aux mêmes obligations, l'article 6 de la loi du 17 mars 1905, stipule que : « Le seul fait de ce dépôt (des réserves à la Caisse des Dépôts et Consignations), confère privilège aux assurés (des Compagnies étrangères d'assurance sur la vie) sur lesdites valeurs pour les contrats souscrits ou exécutés en France et en Algérie. » Les lois de 1907 et de 1913 ont repris cette formule.

Qu'avons-nous tenté en France pour régler cette question des banques étrangères? M. Géo Gerald, député, proposait pour elles un impôt supplémentaire de 1 0/00 sur leur capital et sur leurs réserves, et une taxe énorme de 2 0/00 sur leurs opérations de toutes natures. Cette fiscalité aveugle, aux conséquences économiques maladroites, ne se discute même pas : l'industrie bancaire française n'exporte pas assez son activité, n'a pas assez d'agences étrangères et coloniales ; or, la banque ne prospère et n'accomplit sa mission que par une activité mondiale ; les grands centres financiers se rapprochent de nous, en posant quelques bases timides, pourquoi n'en point profiter ?

M. Géo Géral veut voir interdire à ces succursales les dépôts et les émissions autres que ceux de leurs nationaux à moins d'autorisation spécialement accordée par décret. La question des dépôts est ainsi réglée d'une façon surprenante, et pourrait nous faire subir à l'étranger des représailles hors de proportion avec la sécurité que nous aurions voulu trouver ainsi.

En février 1922, la presse a publié un projet gouvernemental basant sur le régime de la réciprocité internationale, le régime des banques étrangères chez nous (1). A ceci, nous reprocherons le manque d'uniformité du statut ainsi défini.

Enfin, la proposition de M. Simon Reynaud qui a pourtant reproduit mot à mot la généralité de la loi du

(1) Dufourcq-Lagelouse, op. cit., p. 116.

17 mars 1905 sur les Sociétés d'assurance sur la vie, est, par contre, extrêmement superficielle en ce qui concerne le régime des banques étrangères chez nous. C'est que M. Simon Reynaud s'est rendu compte de l'impossibilité d'appliquer à celle-ci son extraordinaire statut du privilège des déposants sur le montant des dépôts.

En droit comparé, nous relevons :

En Angleterre : Au point de vue juridique, un très grand libéralisme ; ces succursales ont le même régime que les banques locales, mais doivent fournir les mêmes garanties (1). Au point de vue pratique, la situation est toute autre : ces agences étrangères ne peuvent être admises au Clearing-House, la Banque d'Angleterre n'admet pas leur papier au réescompte, et, sur le marché des « brokers », ceux-ci n'escomptent les acceptations des banques étrangères établies en Angleterre, qu'à un taux de défaveur (1/4 % ou 1/2 % même d'aggravation).

La Commission, présidée par Lord Balfour, demanda, mais en vain, en avril 1918, que le régime de l'autorisation préalable fut appliqué aux Banques étrangères.

— Aux U. S. A., en principe, les banques étrangères ne peuvent y recevoir de dépôts. Dans l'Etat de New-York, l'article 12 de la Général Corporation Law, exigeait, pour que les succursales étrangères puissent recevoir des dépôts et pratiquer l'escompte, qu'elles soient « incorporées » par accueil favorable à la requête qu'elles doivent adresser dans ce but, au « Superintendent of Banks ».

— En Finlande, un Français ne peut établir de banque.

— En Suède, la loi de 1911 prescrit que des banques ou des succursales, même nationales, ne peuvent être créées qu'avec l'autorisation gouvernementale, seule, une faible partie du capital pourra être souscrite par des étrangers.

(1) Section 274 du Companies Consolidation Act., 1908.

— En Espagne, les banques étrangères sont taxées non seulement sur le capital investi dans les succursales, fonctionnant en Espagne, mais sur le capital de l'établissement entier.

— En Italie, le décret royal du 4 septembre 1919, N° 1620, soumet les banques étrangères au régime de l'autorisation préalable du ministre du Travail. Cette autorisation est d'ailleurs libéralement accordée.

— Au Portugal, un décret gouvernemental, impose aux banques portugaises un capital minimum de 500.000 escudos, cette limite est abaissée pour les banques étrangères à 250.000 escudos (1), il y a là un libéralisme que rien ne semble justifier.

— En Belgique, les banques françaises sont traitées sur le même pied que les banques belges.

(1) *Economiste européen* du 17 avril 1925.

CHAPITRE II

DES DIVERSES FORMULES DE RÉGLEMENTATION DES OPÉRATIONS DE BANQUE PURE JUSQU'ICI PROPOSÉES OU RÉALISÉES EN FRANCE ET A L'ETRANGER

SECTION I. — *Des systèmes basés sur une limitation de l'importance des dépôts. — Ils heurtent de front la notion du rôle économique des Etablissements bancaires. — Limitation directe. — Situation actuelle de nos grandes banques. — Limitation indirecte. — Droit comparé.*

Le but ainsi poursuivi est l'augmentation du rapport des ressources propres de la banque à ses dépôts par la réduction des dépôts eux-mêmes. Or, l'utilité économique d'une banque de dépôts consiste à recueillir les multiples épargnes grandes et petites, à grouper en un vaste réservoir l'énergie potentielle que représentent ces capitaux jusqu'ici épars, et à transformer en énergie cinétique, active, créatrice, continue, ces forces qui étaient par leur nature, inertes, stériles et provisoires.

Stimuler l'augmentation des dépôts, absorber jusqu'aux derniers billets de banque superflus dans les échanges monétaires journaliers, là doit être le premier but d'une politique bancaire. C'est ainsi qu'on a pu dire que c'était grâce à l'importance des dépôts que le taux de l'escompte fut si faible en France de 1890 à 1910 : sa moyenne fut de 2,79 % au lieu de 3,32 en Angleterre, 4 1/4 en Allemagne, 4,17 en Autriche, 5,18 en Italie (1).

(1) De Bletterie : « La réglementation des dépôts en banque. » Thèse, Paris 1913.

Ces quelques lignes font de suite apprécier tous les systèmes qui tendent directement ou indirectement à la limitation des dépôts — systèmes négatifs, régressifs, politique du pire, en vue d'éviter le mal..., systèmes basés sur une étroite conception de la sécurité des sommes confiées, alors que celle-ci ne peut être ailleurs que dans la prospérité d'établissements sains et adaptés à leur rôle économique.

I. — La limitation directe de l'importance des dépôts a d'abord été proposée en fonction du capital social. Emprions-nous de dire que l'oubli de joindre à ce capital le total des réserves est une erreur comptable qui faussera les appréciations. Elle fut commise tout d'abord par M. Dussausoy (1) dans sa proposition de loi de 1896, basée sur un rapport légal entre l'importance du capital social seul et celle des dépôts.

Les statuts du C. N. E. P., art. 4 du titre 1^{er}, contenaient à l'origine la prescription suivante : « Le montant du passif, non compris les traites à échoir et les effets en circulation avec l'endossement ou la garantie de la société, ne doit jamais excéder six fois le capital social » On peut se demander pourquoi les traites à échoir et les effets endossés ou avalisés par l'Etablissement venaient en diminution du montant total du passif. Quoi qu'il en soit, une Assemblée générale extraordinaire supprima cette obligation statutaire. — Qu'est devenue depuis la guerre cette proportionnalité du capital au passif, dont les dépôts sont de beaucoup l'élément primordial? —

L'explication de l'état de choses exprimé par le tableau ci-contre, doit être tirée des conditions très particulières dans lesquelles sont établis les bilans des firmes françaises depuis quelques années. Alors que la plupart des postes sont évalués en francs-papier : dépôts, avan-

(1) Voir : Saurel. « Sociétés de Crédit contre banques locales », p. 233.

*Proportion des Ressources propres à nos grandes Banques
(Capital social et Réserves) à l'ensemble des sommes déposées à vue ou à échéance*

31 déc.	Crédit Lyonnais	B.N.C.	Société Générale	C.N.E.P.	C.C.F.	C.I.C.	Proportion moyenne	
1890	17,96%	—	18,69%	14,42%	—	—	—	 D'après
1912	17,89%	—	17,26%	15,84%	—	—	—	Kaufmann
1921	9,8 %	28 %	11,1 %	9,2 %	11,6 %	26,8 %	16,8 %	 D'après les bilans
1922	9,05%	23,7%	11,2 %	8,65%	10,9 %	27,9 %	15,23%	au 31 décembre
1923	8,55%	12,3%	10,6 %	7,75%	9,52%	33,9 %	13,73%	des divers Etablissements.
1924	9,25%	13,1%	10,7 %	7,65%	9,8 %	33,8 %	14,05%	»
1925	7,1 %	10,1%	7,65%	5,83%	8,3 %	20,6 %	9,93%	»
1926	6,65%	9,9%	6,35%	5,48%	8,5 %	22,75%	9,94%	»

ces, acceptations — d'autres gardent l'expression en franc-or de leur valeur — c'est le cas du capital des sociétés créées antérieurement à la dépréciation de notre monnaie, des réserves constituées et des immeubles achetés à la même époque. Nous avons donc été appelés, dès l'année 1921, à diviser un ensemble « capital et réserves » en grande partie énoncé en valeur-or, essentiellement fixe, par le montant de dépôts dont l'expression en francs-papier suivait dans une certaine mesure le coefficient d'inflation. Pour la plupart des vieux établissements de crédit, le rapport de l'expression des ressources propres à celle des dépôts ainsi définies, est tombée depuis 1912 sur la base de 3 à 1. Or, ces ressources propres, si elles étaient évaluées à leur véritable valeur-or devraient être portées au bilan de nos banques pour des sommes deux fois moindres environ, si nous pouvons tirer argumentation des réductions de capital social indiquées au Rapport de 1925 de la Commerz und Privat-Bank :

	Capital en millions marks-or de 1913 de 1924	
	—	—
Commerz und Privat-Bank.....	85	42
Darmstädter und National Bank.....	250	60
Deutsche Bank	250	150
Deutsche Ueberseeische Bank.....	30	30
Disconto Kommanditges	300	100
Dresdner Bank	200	78
Reichsbank	180	90

Par contre les postes francs-papier : comptes de dépôts, avances, etc..., subiront eux par leur expression en francs-or une réduction des $\frac{4}{5}$ ou des $\frac{5}{6}$ suivant le taux de stabilisation qui sera employé en France. Ces considérations nous permettent de dire que ce n'est donc qu'en apparence que le rapport des ressources propres de nos banques à leurs exigibilités a baissé depuis 1914. D'ailleurs, M. Chastanet dans l'exposé des

motifs de sa proposition de loi, s'exprime avec beaucoup de logique sur l'inefficacité des mesures qui tendraient à instituer une proportion rigide du capital, ou de l'ensemble des ressources propres à la banque, à ses dépôts :

« ...Il nous a semblé que, quelque séduisante que puisse être cette formule, elle ne répondait pas au but poursuivi, car la solidité financière d'une banque ne dépend pas uniquement de son capital versé et de ses réserves, mais aussi et surtout de la nature de ses affaires et de ses placements. » (1)

Règle brutale, inefficace, inquisitoriale; à une prospérité que les circonstances peuvent faire évoluer, correspondrait un capital en perpétuelle transformation ; on peut même s'étonner que bien des pays étrangers aient accueilli ce principe.

— Etats-Unis : La législation de ce pays présente toute une série de textes ne proportionnant pas le capital aux dépôts, mais imposant simplement un capital minima pour les banques de Réserve, pour les Edge Bank, etc...

— Angleterre : Le 6 mars 1918 (2), une Commission est instituée par le gouvernement à l'effet « d'examiner jusqu'à quel point les fusions entre banques peuvent éventuellement porter préjudice aux intérêts de la communauté industrielle et commerciale ; et s'il est à souhaiter que des mesures législatives soient prises... » Le rapporteur, Lord Colwyn signala parmi les dangers de ces fusions, la constitution d'un monopole de fait *et la réduction du capital final totalisé.*

Ce rapport qui n'aboutit pas à la consécration législative, concluait à la nécessité de l'autorisation des départements de Finances et du Commerce préalablement à toutes fusions de banques.

— En Espagne : Le Commissariat pour l'organisation de la Banque privée, établi par la loi du 29 décem-

(1) Doc. parl. Chambre 1925, annexe 1071.

(2) Cité dans le rapport Landry. Doc. parl. Chambre, 1918; annexe 5338.

bre 1921, a qualité pour fixer le montant du capital social des banques, en fonction de leurs engagements.

— En Suède : Les sociétés de banque ne peuvent pas avoir en dépôts, ni emprunter plus de cinq fois l'importance de leurs fonds propres (1) (art. 49, 165) de la loi du 22 juin 1911.

A l'honneur de ceux de nos parlementaires qui s'intéressèrent à la question bancaire au cours de ces dernières années, nous devons dire qu'aucun d'entre eux n'a préconisé une proportion légale du capital social au chiffre des dépôts.

II. — La limitation indirecte de l'importance des dépôts a sur les procédés de limitation directe, le grand avantage d'assurer avec moins de succès cette limitation ; il s'agit en somme d'un principe mauvais, mais qui, dans les systèmes ci-dessous trouve son atténuation dans les effets réduits du mal qu'il devait produire.

1. Le système de la taxation des dépôts.

M. Dussausoy le préconisa dès 1896. Les banques acquitteraient une taxe s'élevant à 0,50 % de leur plus forte balance de dépôts de l'année. Seraient exonérées de cette charge les banques ayant un total de dépôts inférieur à 25 millions de francs (2).

Cette proposition serait tombée dans l'oubli, si M. Pierre Trémoulière, député, ne l'en avait involontairement sortie le 22 janvier 1925 en préconisant une taxe qui devait encore être de 0,50 % du montant des dépôts. Mais, fait qui ne doit pas surprendre quand on sonde le manque de technique des deux parlementaires, cet impôt qui devait, pour M. Dussausoy, conduire à une compression des dépôts, doit, suivant M. Trémoulière, ne pas influencer ceux-ci ; car, nous dit-il, ce sera la banque et non le déposant qui supportera cette taxe (3) ;

(1) André E. Sayous. *Revue économique internat.*, p. 92. T. II. 1923.

(2) *Revue écon. et finan.*, 1897, p. 152.

(3) On peut se rendre compte aisément de l'incidence réelle de cet impôt.

bien mieux, ajoute l'auteur de la proposition dans son exposé des motifs : « Malgré cet impôt, les banques continueront à poursuivre l'augmentation du montant des dépôts qui leur sont confiés, car ce dépôt est le principe même sur lequel est fondé la plupart d'entre elles. »

A l'empirisme de cette mesure sur l'absence d'efficacité de laquelle aucun doute n'est permis, nous ajouterons un projet, non plus simplement inutile, mais dangereux.

M. Domergue, dans « La question des Sociétés de crédit », p. 101, demandait l'interdiction des placements de titres à tout établissement disposant de plus de 100 millions de francs de dépôts (1). Nous reprendrons à fond cette question dans le chapitre traitant de la réglementation. Mais déjà nous pouvons dire qu'arrivée à 95 millions de francs de dépôts environ, une banque aurait eu intérêt à refuser de nouveaux dépôts, afin de garder le bénéfice de sa branche « Placements ».

Refuser des dépôts, c'est briser l'essor et limiter le rôle économique de la banque. Nous n'en dirons pas plus long.

SECTION II. — *Des systèmes basés sur la réglementation du emploi des dépôts. — Leur incompatibilité avec la fonction économique des banques. — Etude critique de diverses suggestions et en particulier de la proposition Durandy. — Méthodes appliquées par certaines législations étrangères.*

L'argument tiré du moratoire de 1914 est-il décisif ? Rappelons à ce sujet les considérations développées par

(1) H. de Bletterie. La réglementation des dépôts en banque, thèse, Paris 1913, p. 107, nous dit que le relèvement du taux d'escompte que n'aurait pas manqué de produire une restriction des dépôts, aurait pu faire croire que cette restriction était souhaitée de ceux mêmes qui avaient intérêt à voir l'escompte cher.

M. Evesque. Si, en 1914, nos banques de dépôts avaient dû rembourser 80 % de leurs dettes à vue, il leur aurait suffi de réescompter 4 milliards de papier et de demander à la Banque de France un emprunt de 500 millions. Autrement dit, il aurait suffi de la part de celle-ci d'un décaissement de 1 1/2 milliard en supplément des 3 milliards de papier réescompté par elle à l'occasion de la crise. Dès lors, les banques françaises au lieu de supporter durant quatre ans le poids de la défiance du public, auraient pu comme les banques anglaises et américaines, favoriser de suite l'Economie Nationale. Le *Pour et le Contre* du 3 janvier 1915, nous dit que le Trésor anglais mit à la disposition des banques 20 % des dépôts. Ce pouvait être énorme, ce ne fut rien 325 millions de francs au plus !

Quoi qu'il en soit, le champ d'application de cette réglementation est vaste, car il vise toutes les opérations productives de la banque, hormis les émissions : escomptes, avances sous toutes ses formes : crédit de caisse, de campagne, de commandite, avances sur titres, sur marchandises, avances en blanc, sur cautions, etc... Les uns ont voulu limiter les dépôts afin que les ressources propres de la banque gardent par rapport à ceux-ci une importance relative suffisante. D'autres ont cherché la sécurité des déposants dans une sévère réglementation de l'emploi des sommes déposées. Cette dernière proposition n'est pas plus satisfaisante que la première déjà critiquée par nous dans la section précédente.

En matière économique, tout est action et réaction. Donc un système satisfaisant devra, auprès de l'exposé de ses avantages, se préoccuper de ses inconvénients. Et ce n'est pas seulement inefficace que nous jugerons la Réglementation des Remplois, nous la déclarons économiquement dangereuse.

Analysons les solutions proposées :

— *La Semaine Financière* du 21 mars 1891 donnait

une étude d'un projet gouvernemental (1) imposant aux banques le remploi des dépôts en escompte de papier bancable, ou en avances sur titres admis par la Banque de France à titre de nantissement. Mais si les dépôts ne peuvent servir à l'escompte du papier non bancable (2) : papier d'exportation à plus de trois mois en particulier, comment résoudre la question du financement de ce papier ? Si les avances ne se feront plus que sur titres admis par la Banque de France, pourquoi les clients s'adresseront-ils aux banques privées, alors que les conditions de celles-ci sont sensiblement plus onéreuses (3) ? Ne restera-t-il aux banques que la partie non immobilisée de leurs ressources propres (capital et réserves) pour se consacrer à des formes du crédit dont on a jusqu'à maintenant déploré l'insuffisance ? Assurer le remboursement des dépôts est bien, mais restreindre le rôle économique de l'emploi de ces dépôts, ou le supprimer même, ainsi que certains auteurs l'ont suggéré dans quelques projets, est pire que le mal qu'on a voulu éviter.

Après la chute de la Caisse des Dépôts et Comptes-Courants en 1891, la « Caisse » du même nom qui lui succéda crut prudent d'insérer dans ses statuts un article 6 ainsi conçu : « Le montant des engagements exigibles de la société vis-à-vis des tiers devra toujours être représenté, soit dans la caisse par des espèces, soit dans ses portefeuilles par des effets de commerce escomptables à la Banque de France, soit en titres que celle-ci accepte en garantie de ses avances, soit par des avances

(1) Déjà en 1889, après la chute du Comptoir d'Escompte, le gouvernement avait préparé un projet tendant à soumettre les Etablissements de Crédit à une réglementation spéciale : capital entièrement versé dont la moitié serait convertie en rentes sur l'Etat français, inaliénables sans un vote de l'Assemblée générale des actionnaires.

(2) Revue des travaux de la Bankenquete Kommission de 1908, le Dr Heiligenstadt, proposait une encaisse de 10 % des dépôts ; le Dr Wagner demandait qu'en plus de cette encaisse on propose une couverture de 40 % des dépôts en effets de commerce « normaux ». Le système laissait donc une place suffisante aux opérations de crédit et aux escomptes de long papier.

(3) Paul Leroy-Beaulieu. *Econ. français*, 21 mars 1891.

sur ces mêmes titres. La société s'interdit toutes spéculations de bourse, de même que toutes opérations sur ses propres actions. »

Nous aurions à reprendre au sujet de ce texte des observations faites plus haut et à y ajouter les pertes éventuelles que provoqueront les emplois en « titres que la Banque de France accepte en garantie de ses avances ». Nous reviendrons plus loin sur cette question.

La proposition de MM. L. Klotz, Léon Bourgeois et Fernand David, du 5 nov. 1912, visait entre autres à la création de banques auxiliaires dont les prêts et engagements divers ne pourraient pas dépasser le triple du capital social. D'autre part, les avances ou avantages accordés à une même entreprise ne pourraient pas dépasser les 3/20^e du capital de la banque. Il y a là une intéressante conception de la surveillance du *fractionnement des risques*, que nous reprendrons plus loin, en la rendant plus souple. La proposition de M. Bedouce instituait un contrôle trimestriel du portefeuille des banques. Le ministre des Finances devait « veiller » à ce que le total des effets bancables ajouté au chiffre de l'encaisse corresponde exactement à l'ensemble des engagements... Par 321 voix contre 167, cet amendement fut disjoint. Nous examinerons plus loin les faiblesses de son système de contrôle et de ses sanctions. Pour le moment, restons-en aux objections que nous venons déjà de faire à l'article de la *Semaine Financière*, du 21 mars 1891. — « Corresponde exactement à l'ensemble de ses engagements », est une rédaction doublement défectueuse; au lieu de « exactement », nous aimerions lire « au minimum ». Et pour les engagements, nous pensons que M. Bedouce s'inspirait alors des seuls engagements à vue, ou peut-être aussi des engagements à moins de trois mois?

— Enfin, nous gardons pour nos conclusions l'analyse de la proposition de M. Durandy antérieure pourtant à celle de M. Bedouce : « 1^o Le quart au moins des sommes déposées devra toujours exister en numéraire

dans leurs caisses, à la Banque de France, dans les caisses jouissant de la garantie de l'Etat français ou des pays de protectorat, ou encore dans les caisses des banques d'Etat étrangères dont la désignation sera faite chaque année par décret; 2° les trois autres quarts (des sommes déposées) ne devront être employés qu'en valeurs admises à recevoir des avances de la Banque de France, ou pour l'escompte d'effets de commerce à courte échéance (trois mois au maximum), ayant au moins une signature de commerçant ou d'industriel français. »

A. L'encaisse. — Un quart des dépôts absorbés par l'encaisse! Capital énorme improductif. Rien que pour nos six grandes banques de dépôts, cette charge aurait été, en 1925 par exemple, de 300 millions de francs environ (1), supérieure à la moins-value d'intérêts de l'encaisse jugée raisonnable à la même époque par les directions intéressées. Il est vrai que dans le texte rectifié de sa proposition, M. Durandy réduisit l'encaisse obligatoire à 1/5 des dépôts en négligeant toutefois de remplacer au (2°) les trois autres quarts par les quatre autres cinquièmes. De toutes façons, ce manque à gagner de 300 millions représente à lui seul deux fois le montant des bénéfices nets déclarés par nos six grands établissements pour l'exercice 1925...

— La proposition Bedouce qui laisse aux banques le soin de fixer elles-même l'importance relative de leurs postes encaisse et portefeuille bancable marque donc dans toute son imperfection un sérieux avantage sur cette dissection des forces vives d'une banque. En effet, fixer une encaisse minima est inutile : jamais on n'aura vu sombrer une banque pour une simple question d'encaisse, quand la faculté du réescompte fonctionne aussi largement qu'en France.

(1) Soit pour 25.000 millions de dépôts une encaisse minimum de 6.400 millions, donc de 3.840 millions supérieure au total des encaisses de ces six banques.

A 8 % seulement ces 3.840 représenteraient un manque à gagner annuel de 307 millions de francs.

La question du remploi des trois autres quarts en trois autres cinquièmes en escompte d'effets à moins de trois mois aurait été louable si elle n'avait été posée comme exclusive de toutes avances ou de tous escomptes de traites non bancables. Remarquons dans le texte de ce 2^o une imprécision : « ...pour l'escompte d'effets de commerce à courte échéance (trois mois maximum) ». M. Durandy voulait parler certainement de papier réescomptable à la Banque de France. Pourquoi donc ne nous entretenir que des considérations d'échéance, qui ne sont qu'une des qualités du papier bancable ? Pourquoi aussi demander que le papier soit à courte échéance, et également à moins de trois mois ? Il y a là une répétition superflue. La nécessité d'une signature de commerçant ou industriel français semble devoir « exclure du portefeuille des banques le papier international dont elles (les banques) ont besoin pour les opérations de change, et qui, à de certains moments, est d'une précieuse utilité. » (1) Par contre, le remploi d'une partie des dépôts en valeurs admises à recevoir les avances de la Banque de France, est, nous devons le dire, extraordinairement surprenant... But de liquidité ? Qui dit que la Banque acceptera de faire des avances sur une grande échelle ? Qui comblera ensuite la marge de garantie de 30 % exigée par elle ? But de sécurité ? M. Durandy n'avait pas eu connaissance de la dure leçon que tirèrent les banques anglaises du remploi de leurs dépôts en Consolidés... Peut-on préconiser sérieusement à une banque de dépôts le remploi d'une partie de son actif en titres si théoriquement stables puissent-ils être ? A. ceci nous répondrons :

a) La liquidité ne sera pas assurée : même le marché des fonds d'Etat n'est pas assez large pour absorber des ventes massives.

b) La sécurité de l'Etat serait mal défendue : si, en effet, le classement des rentes dans des portefeuilles de

(1) Rapport Landry.

banques peut assurer l'absorption du disponible et éviter ainsi des fléchissements de cours en périodes normales, par contre, il est à craindre qu'en cas de crise, les banques ne cherchent le financement de leur portefeuille dans des réalisations (1). Un effondrement des cours serait probable.

c) Enfin, par le jeu de circonstances économiques défavorables, les rentes peuvent fléchir de 10 %, 20 % au-dessous du pair, sans qu'on puisse en réalité parler de crise. C'est l'expérience que vécurent les Joint Stock banks avec les Consolidés. Les banques perdraient des sommes énormes et ne pourraient alléger leurs positions qu'en faisant de lourds sacrifices. Ceci nous conduit à dire qu'une banque de dépôts ne peut, en général, faire un remploi qu'en valeurs : traites commerciales, bons du Trésor, non susceptibles de subir une perte sur leur nominal.

d) Enfin et surtout, nous insisterons sur le centre de toutes nos argumentations du présent ouvrage : les banques ne seront-elles pas détournées de leur rôle économique en remployant une partie de leurs dépôts en rentes ou titres divers ? Doivent-elles glaner tout le superflu de centaines de milliers de trésoreries diverses pour apporter ces capitaux sur la partie la moins productive du marché financier, les fonds d'Etat ? Non ; nos banques doivent être l'aliment du marché monétaire, et nous démontrerons même qu'elles devraient, dans l'organisation future, faire déborder leur action hors du cadre des opérations à trois mois. M. Durandy dans son exposé des motifs, nous dit bien qu'il avait cherché à régler « des points nécessitant une impérieuse et rapide solution..., mais qu'il conviendrait de voter une loi d'ensemble ».

(1) Soit que l'Etablissement de réescompte ne veuille ou ne puisse faire d'énormes avances sur titres, soit que la Banque menacée ne puisse sacrifier dans sa trésorerie la marge de garantie demandée en semblable cas.

Mais si urgente qu'il estimât la nécessité d'une « solution », M. Durandy n'aurait pas dû oublier qu'en matière économique *les répercussions indirectes* d'une réforme peuvent parfois compenser, et bien au delà, les avantages directement espérés. Assurer la sécurité des dépôts était opportun (quoique les déposants du Comptoir d'Escompte, de la Caisse des Dépôts et Comptes-Courants, et de bien d'autres banques en difficultés furent intégralement remboursés), mais ruiner l'utilité économique des banques serait payer trop cher des avantages pratiquement déjà acquis. D'autre part, un aussi important sujet ne saurait s'accommoder d'un rapide examen !

En résumé, prescrire les conditions du emploi des dépôts, c'est d'avance imposer aux banques de constantes et inutiles entraves à leur gestion (surtout dans le cas d'un établissement à succursales multiples, dont la situation globale est difficile à suivre au jour le jour). C'est exiger enfin un déploiement de mesures de contrôle et de sanctions qui condamnent toutes tentatives possibles dans cette voie...

Que nous enseigne le droit comparé sur cette question ?

Aux Etats-Unis. — Le Federal Reserve act (section 10) fait des distinctions basées sur les dates d'exigibilité des dépôts. Les obligations des banques fédérales en matière de réserves (1) sont les suivantes à compter du 15 novembre 1914 :

1° Pour les dépôts à vue, ou ayant moins de 30 jours :

a) Les « Country Banks » : 12 % du montant de ces dépôts.

b) Les « Reserve City Banks », 15 %.

c) Les « Central Reserve City Banks », 18 %

2° Pour les dépôts à plus de 30 jours : Toute banque

(1) Réserves doit se comprendre : sommes liquides, réserves de trésorerie — et non pas « réserves de capital » sens dans lequel ce terme est admis en France. Nos « réserves » sont appelées là-bas « surplus ».

doit en « réserver » 5 %. Des règles spéciales sont édictées pour le dépôt de ces réserves (1).

L'amendement du 21 juin 1917 abaissa ces prescriptions de 18 à 13 %, de 15 à 10 %, de 12 à 7 % et de 5 à 3 %. Mais, à la différence du système érigé par le National Bank Act, qui cessa de fonctionner en 1913 et qui interdisait aux banques d'entamer leur réserve légale liquide (2), ces réserves du Federal Reserve Act de 1913 pouvaient être utilisées : en effet le Federal Reserve Board donnera à toute member bank une autorisation dans ce sens ; la member bank devra toutefois payer une « penalty » calculée sur les sommes ainsi employées, à un taux supérieur de 2 % l'an au taux du réescompte. A chaque nouvelle requête dans l'année ce taux augmente de 1/2 %.

Ce système a renversé les barrières rigides antérieures, et nous permet de revenir à la critique de l'art. 1 de la proposition Durandy : « le quart au moins du total des sommes déposées devra *toujours* exister en numéraire dans leur caisses. » L'expérience américaine de la rigidité de l'encaisse légale nous permet d'apprécier l'imperfection soit de la lettre, soit de l'esprit du texte de M. Durandy, que ce dernier ait voulu en définitive se rallier à l'encaisse souple ou à l'encaisse rigide (3). La pénalité du quart des sommes utilisées en dehors des limites fixées, ne peut être assimilée à la « penalty » du Federal Reserve act. D'abord à cause du caractère de fixité de l'amende proposée (celle-ci n'est pas proportionnelle à la fois à l'importance des dépassements et à la durée de ceux-ci, ainsi que le demanderait la perception d'une contribution équitable), ensuite de par l'énormité

(1) Paul Germain Martin. Les déplacements du pôle monétaire et ses conséquences économiques de 1914 à 1923, Paris 1923, p. 176 et suiv.

(2) Ce qui faisait comparer ces réserves à des renforts auxquels un général n'aurait pas eu le droit de toucher !

(3) Il est tout simplement probable que M. Durandy, non technicien, n'a pas considéré cette question, pourtant de toute importance.

de la taxe d'utilisation : 25 %. D'ailleurs la lecture de l'art. 2 de M. Durandy, où il est fait mention d'amendes et de condamnations publiées au *Journal officiel*, semble finalement ne laisser aucun doute sur les intentions de M. Durandy quant à la rigidité de son système. D'ailleurs, nos banques s'écartent-elles en général des règles de prudence que certains voudraient leur voir imposer par la loi? Que nous enseignent les bilans annuels, pour autant qu'on puisse tenir compte d'une rubrique « Portefeuille » dont la proportion du papier « bancable » au papier non réescomptable à la Banque de France pour raisons diverses n'est pas connue.

Indice de Trésorerie (rapport du total : encaisse + portefeuille, à l'ensemble des dépôts à vue et à échéance : ces derniers compenseront dans le calcul de l'indice ainsi défini la présence des éléments du portefeuille qui seraient de réalisation douteuse).

I. — Indice de trésorerie de nos six grands Etablissements de crédit : Crédit Lyonnais, C.N.E.P., Société Générale, B.N.C. C.C.F. et C.I.C.

DATES	Encaisse + Portefeuille	Dépôts à vue et à échéance	Indice de Trésorerie
31 déc. 1913.....	4.383	5.977	73%
— 1918.....	6.860	8.384	82%
— 1920.....	13.955	17.434	80%
— 1921.....	14.360	17.046	84%
— 1922.....	15.646	17.997	87%
— 1923.....	15.762	19.462	81%
— 1924.....	14.994	19.282	78%
— 1925.....	20.901	25.647	82%
— 1926.....	23.327	28.299	82%

II. — Indice de trésorerie des dix neuf principales banques françaises de dépôts (les sus-nommées et : la Banque privée, la S. C. B. P., la Sté Marseillaise de

C.I.C.D., la Banque Adam, le Crédit du Nord, la Sté Nancéienne de C.I.D., la Banque Renault, le C.E. de Rouen, la Banque de Bordeaux (absorbée par le C.C.F.), la Sté Lyonnaise de Dépôts, le Crédit de l'Ouest, la Cie Algérienne, le Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie :

DATES	Encaisse + porte- feuille	Dépôt à vue et à échéance	Indice de Trésorerie des 19 Banques	Indices des 13 Banques d'import. secondaire
31 déc. 1913.....	5.098	7.026	72%	68%
— 1918.....	9.123	11.450	79%	75%
— 1920.....	17.186	22.115	77%	69%
— 1921.....	17.664	21.636	81%	72%
— 1922.....	18.932	22.964	82%	66%
— 1923.....	19.340	24.757	78%	68%
— 1924.....	18.347	24.532	74%	64%
— 1925.....	25.654	32.414	79%	70%
— 1926.....			80%	69%

Nous constatons depuis 1913 un très sensible effort, surtout de la part de nos six grandes banques, en vue d'améliorer la situation de trésorerie. Toutefois, en l'absence d'une réglementation de la comptabilité et du bilan, il est impossible de tirer des chiffres produits aux assemblées générales annuelles des déductions d'une approximation satisfaisante.

Donc les Etats-Unis vivent sous un régime d'encaisses minima obligatoires en fonction des dépôts, régime adouci par une utilisation possible, mais onéreuse, de ces encaisses, en cas de crise (1). D'autre part, l'amendement du 7-9-1916 autorise les banques nationales à souscrire au capital de sociétés devant s'intéresser aux opérations de Finance internationale. Mais l'importance de cette immobilisation ne doit pas dépasser 10 % du

(1) Voir : Von Zeeland. « La réforme bancaire aux Etats-Unis d'Amérique de 1913 à 1921 », p. 150 et suiv.

capital de la banque. La loi du 24 décembre 1919 étend une mesure semblable à la souscription au capital des Edge Eks.

Le Federal Reserve Act ne permet aux banques nationales des avances foncières que jusqu'à concurrence de 25 % du capital des banques et de 50 % de la valeurs du fonds. Les banques de réserve, elles, ne peuvent pas faire d'avances foncières ni de prêts orientés à la spéculation en bourse.

Ces limites et prohibitions concernent également le remploi des dépôts, puisque la contrepartie du Capital et des Reserves ne peut être individualisée dans l'Actif social.

En Angleterre. — Aucun texte n'impose une encaisse légale. Toutefois un effort a été fait en vue d'assurer un remploi des dépôts tout au moins « avouable ». Après la crise de 1890, Lord Goschen obtint des banques par actions de Londres l'engagement de publier un état mensuel de leur situation. Certaines banques, depuis, sont soupçonnées d'alléger leurs engagements pour le jour de la publication, autrement dit de « pavoiser la fenêtre » selon le terme employé dans Lombard street ; cette réglementation n'atteint pas d'ailleurs les banques constituées après 1890.

En Suède. — La loi de 1911 (1) stipule que les banques doivent avoir la contrepartie de 25 % de leurs engagements à vue en crédits remboursables à vue ou en valeurs de premier ordre à revenu fixe, mais pas en escomptes (on se demande pourquoi). L'emploi des 75 % restant est libre (2).

Les banques commerciales n'ont pas le droit de spéculer sur des immeubles (ceci dans un but de liquidité).

Au Canada (3). — Certaines opérations sont également interdites à titre de remploi.

(1) « Sweden ». Stockholm, 1914, p. 11, p. 672.

(2) André. E. Sayous. *Rev. écon. intern.*, 1923, II, p. 92.

(3) Loi 3-4, Georges V, chap. 9, abroge le chap. 29 des statuts révisés 1906 et le chap. 5 des lois de 1912.

En Argentine. — Projet de loi de 1924 (1) prescrit que le maximum des avances sur propriétés sera de 20 % du capital versé augmenté de 10 % des dépôts, le maximum des avances à consentir à une même firme ne dépassera pas 7 % du total du capital et des réserves augmenté de 5 % des dépôts à plus de 30 jours ; les avances à l'Etranger ne dépasseront pas 20 % des fonds disponibles.

En Colombie enfin, la loi du 19 juillet 1923 établit une étroite réglementation : l'encaisse légale exigée ne pourra contenir plus de 20 % d'argent. Toutefois si cette encaisse légale est entamée, la banque ne subira qu'une taxe de 1 à 2 % des utilisations. Le super-intendant des banques, connaissance prise des situations qui lui sont fournies, a le droit d'exiger des banques la cessation des pratiques hasardeuses ou prohibées. En cas d'indiscipline, le super-intendant a le droit de prendre la direction de la banque et de procéder à sa liquidation.

En résumé, nous pensons que la réglementation de l'emploi des dépôts est techniquement impraticable (2), paralyserait le libre développement des banques, et conduirait surtout à une diminution de leur utilité économique.

Seules quelques prohibitions pourraient être envisagées, et encore avec une extrême prudence : nous examinerons plus loin à ce sujet la question des syndicats de placement de titres, entre autres.

SECTION III. — *De la constitution de réserves et de cautionnements légaux et de l'institution d'un privilège*

(1) *Econ. europ.*, 15 août 1924.

(2) L'Etat peut contrôler les Sociétés d'assurances et de capitalisation : c'est que celles-ci se bornent à faire des fonds qui leur sont confiés des placements sur lesquels une surveillance efficace peut être exercée aisément. Quelle comparaison en établir avec l'emploi fait par les banques de leurs dépôts, avec la multitude d'opérations de crédits effectuées grâce à ceux-ci ? Rapport Landry sur la proposition Durandy.

en faveur des déposants, — Les cautionnements. — Les réserves en action et les réserves latentes. — Critique de l'article 1^{er} de la proposition Simon Reynaud. — Les réserves et les cautionnements en droit comparé.

L'entreprise de banque non constituée par actions, n'est tenue en France à aucune constitution de réserve, et à aucun dépôt de cautionnement. La loi du 24 juillet 1867 impose par contre aux Sociétés de banque par actions, la constitution progressive d'une réserve légale devant atteindre 1/10 du capital social (droit commun des sociétés par actions).

A. — *Les cautionnements.* — Il ne peut être question d'exiger de l'entreprise de banque un considérable cautionnement. Ce serait tout d'abord écarter de la profession une foule de petites banques provinciales, dont la disparition serait économiquement regrettable, et, en fait, injuste. Si le cautionnement est faible, nous le déclarons de suite inefficace.

a) Vis-à-vis du passif de la faillite, car ce passif présente souvent dans une banque une importance très grande et sera hors de proportion avec le cautionnement.

b) Vis-à-vis des autres victimes de la banque, les plus nombreuses (nous parlons des souscripteurs de titres de médiocre qualité), car le droit de ces victimes sur ce cautionnement est difficile à organiser, aucune législation étrangère ne l'a d'ailleurs tenté.

c) Ce cautionnement constituera une immobilisation de plus, dont la banque sera privée en cas de crise (cas des réserves rigides U.S.A. avant 1913).

d) Enfin le cautionnement sera en général matériellement composé de valeurs d'un faible revenu. Il en résultera pour la banque un manque à gagner et pour l'Economie nationale un emploi inintéressant. On peut prévoir les conséquences économiques regrettables de l'application d'un projet de loi du genre de celui que prépara le gouvernement après la chute du Comptoir d'Escompte en 1889 : capital obligatoirement versé et moitié de

celui-ci investi en rentes françaises inaliénables (1) sans un vote du Parlement (cité par Saurel, *Stés de crédit contre banques locales*, p. 230). Il est vrai que le mécanisme de la société anonyme permet une solution heureuse dont nous marquerons l'application dans certains pays. Il s'agit en fait de la mise en œuvre de « cautions » (2) et non de gages ; nous voulons parler du « mouillage » du capital social avec appel d'une fraction seulement. Ce procédé est séduisant : une banque du type grand établissement de crédit, au capital de 250 millions, porterait son capital à 500 millions dont 250 millions versés, seuls à rémunérer. D'où une garantie supplémentaire de 250 millions envers les créanciers éventuels. A la généralisation de ce système, nous objecterons :

1° Qu'il ne peut s'appliquer qu'aux banques par actions ;

2° Qu'il imposerait la mise au nominatif obligatoire des actions de banques (3) ;

3° Qu'il serait indispensable de surveiller la surface des bénéficiaires des transferts (c'est ainsi qu'en Angleterre on voit les directions de banques refuser certaines demandes de transferts et discuter ainsi le crédit de leurs nouveaux actionnaires) ;

4° Enfin l'expérience de la S.C.B.P. a démontré les aléas des libérations d'actions postérieures à une mise en difficultés de la banque. En réalité on ne peut craindre de ce chef que de longs retards dans le versement

(1) L. Pavès dans *Recherche de quelques principes directeurs des banques de dépôts*, va même jusqu'à dire : si l'on admet qu'il est nécessaire que les banques fournissent une garantie, on ne doit pas la leur laisser, mais la déposer dans les coffres de l'Etat ! Ce serait d'office priver de leur puissance productive une part importante des capitaux déposés dans les banques.

(2) Nous ne prenons pas ce terme dans son sens juridique absolu.

(3) Ce qui ne serait pas d'ailleurs une mauvaise chose et mettrait les banques à l'abri des conséquences de campagnes de bourse sur leurs titres. La nationalité des actionnaires pourrait être connue et surveillée.

des quarts, mais là s'arrête l'inconvénient pratique du système.

Quoi qu'il en soit, nous estimons : que la constitution effective de cautionnements est économiquement regrettable (moins value dans le rendement de sommes immobilisées, et ne permettra que rarement de couvrir la plus grande partie des pertes de la banque).

* B. — *Les réserves.* — Les réserves peuvent être, soit en actions, soit latentes.

1° La réserve en action, apparaissant au bilan à la suite du capital, n'est qu'une rallonge de ce capital. Elle a sa contrepartie dans l'ensemble de l'actif : espèces en caisse, portefeuille, immobilisations, etc... Elle aboutit en fait à un développement des affaires sociales, à une augmentation des risques éventuels : *au même titre que le capital versé, cette réserve est cause de profits et de pertes.* C'est pourquoi nous déclarons que toute obligation légale de réserves comptables, libres de toute contrainte dans leur emploi est en fait peu utile. Par contre, nous avons jugé le danger de réserves à emploi réglementé en traitant la question des cautionnements dont elles seraient une des formes.

2° La réserve latente — prend un véritable caractère de gage — elle n'aboutit pas à de nouvelles affaires (1) et à de nouveaux risques. Constituée sous la forme d'appel différé sur actions, elle est non rémunérée et on ne peut lui reprocher sa stérilité économique puisqu'elle n'immobilise pas de capitaux.

Toutefois si ce système produira d'heureux effets quand il sera question de grandes banques, aux actions suffisamment « classées », par contre nous reconnaissons qu'il sera inefficace dans la lutte des pouvoirs publics contre les officines au capital social réparti entre quelques administrateurs et actionnaires à la probité et à la surface douteuses.

(1) Tout au moins pas directement. Indirectement par contre, elle augmentera le crédit de la banque et lui permettra de prendre des positions plus importantes.

Le projet de loi de MM. Klotz, Léon Bourgeois et Fernand David, du 5 novembre 1912, tendait entre autres, à la création de banques auxiliaires, qui ne devaient appeler qu'un quart du montant nominal de leurs actions, ou qui, en cas d'appel d'une quotité supérieure, devaient placer le surplus en valeurs admises en garantie des avances de la Banque de France. Nous estimons la proportion de 1 à 4, du capital versé au capital souscrit, trop forte, 1 à 2 nous paraîtrait suffisant. Et quel intérêt auraient ces banques à appeler plus d'un quart de leur capital, si le remploi du surplus versé, qui doit être rémunéré au même titre que le premier quart, ne peut donner à la banque comme bénéfice brut que les coupons de rentes? Voyait-on là, en cas de développement des dépôts, le moyen de proportionner le capital versé aux dépôts? Le capital souscrit mais non libéré est-il d'une garantie moindre pour les tiers que le capital entièrement versé, surtout quand il s'agit d'actions bien classées?

La proposition de M. Simon Reynaud, art. 1, nous entretient de « la constitution de réserves et de cautionnement dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique ». Le texte ajoute que : « Le montant de ces réserves et cautionnements sera affecté par privilège au remboursement des sommes déposées dans lesdits établissements. »

Nous avons exposé au cours des pages précédentes l'inefficacité, et le danger économique (faible productivité) de cautionnements matériellement constitués et l'inutilité de réserves en action, lesquelles, au même titre que le capital social, concourent à la création de risques nouveaux. Une réserve en action n'augmente pas la proportion de l'actif propre de la banque aux engagements, puisqu'elle est elle-même créatrice d'engagements nouveaux, tout au plus élève-t-elle le montant des biens propres à la banque, et produit-elle les effets d'une augmentation du capital social.

M. Simon Reynaud, en préconisant un droit de préfé-

rence des déposants sur les réserves, celles-ci étant prises dans le sens qu'elles ont en France : réserves actives, lèse non seulement les créanciers non déposants sortis de l'action du capital social, mais aussi l'ensemble des créanciers non déposants survenus par le développement des affaires dû à la présence des réserves elles-mêmes. Qu'une banque ait 200 agences pour un capital de 250 millions, et que l'accumulation de 150 millions de francs de réserves lui ait permis d'ouvrir 130 nouvelles agences, elle travaillera en réalité sur l'actif propre, et dans les conditions d'un établissement au capital de 400 millions de francs sans réserves. M. Reynaud voudrait donc nous conduire à faire de l'actif propre d'une banque, deux parts, l'une et l'autre également génératrices d'engagements sociaux, mais dont l'une serait affectée par préférence aux dépôts et absorbée par eux. Avec le temps, les réserves grandiraient, les créances des non déposants aussi, et l'ensemble de celles-ci n'auraient toujours à venir au concours avec les dépôts que sur le seul capital social. Celui-ci ne serait plus la seule garantie des créanciers non déposants de 200 agences, mais aurait à satisfaire la même nature de créanciers des 350 agences citées plus haut. Donc cette affectation des réserves en faveur des dépôts conduirait à un affaiblissement de la banque vis-à-vis de ses créanciers non déposants au fur et à mesure du développement des affaires sociales.

Techniquement, et n'en déplaise à nos parlementaires, ce point de vue garde une importance considérable, tout privilège des déposants tend à diminuer la garantie des autres engagements sociaux : acceptations à payer, avals, cautions. Que vaudra une signature de banque, quand le bénéficiaire de celle-ci ne viendra sur une grande partie des biens propres d'une banque qu'après des créanciers privilégiés pour des milliards de francs? (1).

(1) Le D^r Riesser, *Bankenquete Kommission*, p. 203, nous dit que ce privilège des déposants serait injuste et couperait tout crédit à la banque.

Aussi est-ce sans étonnement que nous n'avons recueilli en droit comparé, aucun texte instituant ce privilège des déposants, soit sur le capital social, soit sur les réserves.

En droit comparé :

Aux Etats-Unis. — Les textes nombreux concernant les « réserves » visent en réalité les « encaisses ». Les réserves, telles que les conçoit notre droit sont là-bas appelées « surplus ». La législation fédérale n'impose pas la création et l'affectation spéciale de surplus aux banques, mais tient compte de ces surplus dans le calcul des limites légales à certains engagements. Le système de la réserve latente est largement appliqué : le capital de chaque banque de réserve doit atteindre au moins 4.000.000 de \$ et les actionnaires sont tenus à *la responsabilité du double du nominal de leurs actions*. Ainsi en est-il pour toutes les banques nationales, et pour beaucoup de States banks.

Au Canada, la loi 3-4 George V, chap. 9, art. 125, stipule que chaque actionnaire est responsable du déficit jusqu'à concurrence de la valeur au pair des actions qu'il possède, en sus de tout montant par lui non versé sur ses actions. Le transfert effectué 60 jours avant la cessation de paiements est libératoire.

En Angleterre aucun texte ne vise les réserves mais en fait les banques anglaises pratiquent le système du capital doublé, libéré de 50 % seulement.

En Suède, la loi de 1911 prescrit que (1) : 15 % des bénéfices des banques doivent aller aux réserves, jusqu'à ce que celles-ci aient atteint 50 % du capital. Quand cette quotité est dépassée, les banques bénéficient d'une plus grande liberté. Les lois des 3 juin et 22 juin 1921, leur permettent dans ce cas d'acheter librement des actions (autres que des actions de banques). En Suède également les Enskilda Banker (2) se distinguent par *la responsabilité illimitée des actionnaires* : l'existence

(1) « Sweden », Stockholm, 1914, II, p. 672.

(2) André Sayous. *Revue écon. internat.*, p. 92, II, 1923.

de cette responsabilité est une véritable réserve latente.

En Espagne. — La réglementation des réserves relève de l'action du commissariat pour l'organisation de la Banque privée (1).

En Colombie (2). — Un dépôt de sûreté minima est exigé des banques et remis à la Banque de la République. Il s'agit là d'un véritable cautionnement.

En Argentine (3). — Un projet de loi a été déposé en 1924, prescrivant un capital minimum de 1 million de pesos or, la réserve légale sera de 20 % du capital souscrit et 10 % des bénéfices annuels y seront versés.

En résumé : si les réserves restent en action elles sont créatrices de nouveaux engagements, et nous avons démontré qu'elles doivent être considérées comme une rallonge du capital social, donc on ne peut songer à les affecter en garantie à un groupe donné de créanciers : celui des déposants, comme le demandait l'art. 1 de la proposition de M. Simon Reynaud.

Ou alors ces réserves seront individualisées en un véritable cautionnement composé d'immeubles ou de fonds d'Etat : il en résulterait une régression de l'utilité économique des banques et une charge nouvelle pour elles par moins-value. De plus leur immobilisation leur enlèverait toute qualité de trésorerie, en cas de crise.

La réserve latente, sous forme de capital doublé paraît être la formule de l'avenir, mais elle aboutira à la mise au nominatif de toutes les actions de banque : cette réforme serait déjà bonne, en elle-même, à deux points de vue : elle rendrait le marché de ces titres moins nerveux, alors que les effondrements en Bourse ont jusqu'ici plutôt précédé que suivi les « runs », et elle permettrait ensuite, au point de vue national, de mieux surveiller les transferts d'actions en faveur d'étrangers (4).

(1) Loi du 29 déc. 1921.

(2) Loi du 19 juillet 1923.

(3) *Econ. Europ.*, 15 août 1924.

(4) L'année 1926 a donné l'exemple d'ailleurs peu connu d'une tentative d'emprise par une banque allemande sur une de nos très grandes et très anciennes banques françaises. Cette attaque ne fut repoussée que de justesse.

SECTION IV. — *De l'organisation de la publicité de la situation des banques. — De quelques règles comptables à imposer. — De l'obligation pour les banques de publier un bilan standard trimestriel. — Analyse d'un projet de bilan standard pour les banques de dépôts. — De la nécessité de publier à la suite du bilan des documents annexes. — Du bilan-type en droit comparé. — Des rapports et comptes rendus.*

Cette publicité donnée à la situation est tournée à l'avantage des déposants et des créanciers divers des banques. Elle est un frein aux engagements excessifs, mais demande à ménager dans sa mise en œuvre la nécessité du secret des affaires. La difficulté réside précisément dans la réunion de l'efficacité des chiffres publiés, et de l'absence de toute indiscretion dans ceux-ci. Les plus considérables de nos banques d'avant-guerre ont toujours exposé l'incompatibilité de ces deux qualités, et ont publié des bilans tellement obscurs que cette pratique a soulevé un concert de critiques.

Nous ne discuterons pas la nécessité du bilan-type. Cette question, si souvent étudiée (1), serait devenue banale si elle n'avait gardé en France toute son actualité par le non aboutissement de tout ce qui a été dit sur cet important sujet. Aussi sommes-nous déçus de constater la pauvreté des textes faisant l'objet de notre ouvrage, en ce qui concerne la réglementation des bilans. Les propositions Durandy, Debierre, Delahaye, Trémoulière n'en disent mot (2). Le rapport de M. Daniel de Folle-

(1) La *Semaine financière* du 21 mars 1891 développait un projet gouvernemental proposant entre autres choses des bilans donnant tous les détails utiles quant aux emplois des dépôts et suivi d'un inventaire complet du portefeuille titres. Voir dans *Economiste français* du 21 mars 1891 la critique de ce projet et de la réglementation en général par Paul Leroy-Beaulieu.

(2) M. Trémoulière parle seulement d'un impôt établi au moyen d'un état de la situation du bilan fourni mensuellement ou trimestriellement par les banques.

ville sur l'affaire Rochette (1) préconisait déjà cependant cette réglementation et citait l'article 62 de la loi belge :

« Chaque année, l'administration de chaque société doit dresser un inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières de toutes les dettes actives et passives de la société, avec annexe contenant en résumé tous les engagements, ainsi que les dettes des directeurs, administrateurs, commissaires envers la société. L'administration forme le bilan et le compte de profits et pertes, dans lequel les amortissements nécessaires doivent être faits.

« Le bilan mentionne séparément l'actif immobilisé, l'actif réalisable et au passif les dettes de la société envers elle-même, les obligations, les dettes avec hypothèques ou gages et les dettes sans garanties réelles. »

L'art. 4 de la proposition Ambroise Rendu dit simplement : « les bilans annuels de toutes les banques d'émissions ou établissements de crédit sont obligatoirement communiqués avant leur publication au conseil national. » Il n'est pas question là de bilan-type.

L'article 3 de la proposition Chastanet propose enfin que des décrets rendus après avis du Conseil supérieur des banques déterminent entre autres la réglementation des bilans. Mais il n'y a là qu'une vague déclaration de principe.

L'art. 3 de la proposition Simon Reynaud nous dit : « Les établissements de banque ou de crédit doivent en outre communiquer au ministre du travail, à toute époque, *et dans les formes et délais qu'il détermine*, tous les documents et éclaircissements qui lui paraissent nécessaires (il y a là possibilité d'une réglementation des bilans).

Enfin, le seul effort vraiment sérieux, qui ne s'applique

(1) Ch. des députés, séance 20 mars 1912 *in extenso*.

d'ailleurs aux banques que dans la mesure où elles auront la forme de sociétés par actions, réside dans la proposition de M. Fleury Ravarin « relative à l'établissement du bilan dans les sociétés par actions » (1). L'exposé des motifs rappelle que les lois du 17 mars 1905 et du 19 décembre 1907 soumettant à la surveillance et au contrôle de l'Etat l'une, des sociétés d'assurance sur la vie et toutes les entreprises dans les opérations desquelles intervient la durée de la vie humaine, et l'autre les sociétés de capitalisation, précisent que ces sociétés sont tenues de publier, et même d'insérer au *Journal officiel* « le compte général des profits et pertes, la balance générale des écritures et le mouvement général des opérations en cours. » Ces états doivent être établis suivant la nature des dites entreprises et de leurs opérations, en conformité de modèles prescrits par le gouvernement.

Nous avons maintes fois signalé au cours de notre ouvrage le danger d'une assimilation pure et simple des banques aux entreprises assujetties à ces lois des 17 mars 1905-19 décembre 1907 et du 3 juillet 1913. Mais si nous nous sommes élevés contre une généralisation dans l'analogie, par contre nous devons, quant à ce point très spécial de la publication du bilan, reconnaître que l'expérience sortie de l'application de ces trois textes ne peut qu'encourager l'extension aux banques de la publication obligatoire d'un bilan-type.

A. — *De quelques règles comptables à imposer.*

Publier des statistiques et des bilans exige, si nous désirons que ces formalités soient efficaces, que la réglementation, sans canaliser la comptabilité en des formules excessives, pose toutefois en ce qui la concerne, quelques prohibitions et quelques obligations. Nous ne

(1) Ch. des députés, doc. parl. 2^e séance 29 avril 1921, annexe 2600.

pouvons songer à développer ici toute une organisation comptable, qu'un long et minutieux décret devra cependant donner aux banques, mais nous tenons à laisser paraître en un ou deux exemples la nécessité d'une intervention dans cette voie : a) le bilan ne peut être un exposé complet et véritable de la situation d'une entreprise que si tous les engagements pris par celle-ci : acceptations, avals, cautions, participations sont reportés sur les livres au moment même où les signatures sont délivrées (1).

Il peut même paraître surprenant qu'aucune obligation légale n'impose actuellement la mise en compte des engagements au jour même où ils ont été traités. b) La pratique du papier de mobilisation (billets à ordre dont la banque demande à ses débiteurs la souscription quelques jours avant l'établissement du bilan, qui ne sont jamais présentés au remboursement) est bien faite pour fausser l'importance véritable des comptes : portefeuille commercial et comptes courants débiteurs. La situation de Trésorerie se trouve donc allégée, en apparence seulement, en fonction non pas du nominal de ce papier, mais du double de ce nominal. Pourtant les acceptations de cette nature ne sont pas réescomptables d'une façon illimitée et ne grossissent que fictivement le portefeuille commercial; elles ne peuvent pas davantage être considérées comme une couverture des avances consenties, et venir en diminution des comptes débiteurs.

Donc, avant de songer à exiger des banques la publication d'un bilan standard, il sera indispensable de poser les bases d'une certaine réglementation légale de la comptabilité de ces entreprises. Cette réglementation, pour être efficace, devra malheureusement être étroite.

(1) En droit, l'engagement est né de la volonté des parties. Mais en fait, il est impossible de comptabiliser une opération sans preuves à l'appui, sans « pièces ». Dans le cas examiné par nous, celles-ci seront en général une lettre de confirmation de crédit, un acte syndical, etc...

B. — *De l'obligation pour le banques de publier
un bilan standard trimestriel.*

Nous ferons une objection au projet de généralisation du bilan standard aux entreprises commerciales et industrielles : même en créant pour chaque corps de métier un type spécial de bilan, dans la plupart des cas cette réforme sera dépourvue d'efficacité. Trop de postes des diverses comptabilités sont susceptibles d'évaluation fantaisistes (1) : marchandises, matériel, immeubles, débiteurs. Mais cette objection, par sa force même, laisse paraître combien, dans une banque de dépôts surtout, l'établissement de bilan standard laisserait peu de place aux estimations arbitraires.

Le Code de commerce n'impose d'aucune façon au commerçant la publication de son bilan annuel ; son article 9, du livre II, dit simplement que l'inventaire « sera copié année par année sur un registre spécial à ce destiné ». La législation spéciale aux sociétés par actions précise simplement dans l'art. 35, de la loi du 24 juillet 1867, que « quinze jours au moins avant la réunion de l'assemblée générale, tout actionnaire peut prendre au siège social communication de l'inventaire et de la liste des actionnaires et se faire délivrer copie du bilan. »

Donc, aucun texte n'exige des entreprises commerciales la mise au grand jour de leur situation, ce qui offre d'ailleurs l'avantage d'entourer les affaires de toute la discrétion désirable.

Mais depuis 1867, et à plus forte raison depuis 1807, le commerce et l'industrie ont présenté entre autres caractères une tendance très marquée à la concentration. Au début du XIX^e siècle, et même en 1867, les entreprises aux nombreuses ramifications ont été rares ; on traitait alors d'après la confiance qu'inspirait le chef de maison,

(1) C'était l'opinion de M. Neymarck.

connu pratiquement de tous ses fournisseurs et de tous ses clients, et d'après un actif et un passif facilement évaluables. Par contre, depuis une cinquantaine d'années, il aurait été bon, dans les entreprises concentrées et spécialement dans les sociétés anonymes, de donner aux tiers des chiffres précis qui auraient remplacé pour eux les autres éléments d'appréciation aujourd'hui disparus. La publicité obligatoire de bilans-types intelligemment conçus semble être à notre avis la conséquence logique de la concentration : puisque les maisons ont pris de si vastes proportions que leur chef, leurs stocks, leur politique d'affaires ne peuvent plus être comme autrefois l'objet d'une enquête aisée, il nous paraît en échange indispensable de donner périodiquement aux intéressés la lecture d'un résumé complet de la situation. Pour les entreprises de banques qui en France devancent actuellement toutes les autres formes de l'activité commerciale ou industrielle dans la voie de la concentration, ce bilan standard sorti d'une comptabilité réglementée, peut paraître une nécessité.

Une foule d'orateurs et d'auteurs ont dit et écrit l'urgence de l'institution du bilan standard pour les banques et les manifestaitons sympathiques à ce projet ne sont plus à compter. Parmi elles, nous relevons :

L'ordre du jour voté par la Chambre des députés le 20 mars 1912 (à la suite d'une motion Jaurès).

Les sévères critiques adressées par M. Ribot, ministre des Finances, à certains établissements de crédit dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de crédits pour le premier semestre de 1915 : « Nous aurons à voir, quand cette crise sera passée, quelles précautions il y aura lieu de prendre pour obliger les banques de dépôts à conserver des encaisses suffisantes, à ne pas faire d'immobilisations exagérées, et aussi à publier des bilans qui fassent mieux apparaître leurs disponibilités et leurs engagements à vue. »

La proposition de loi déjà citée de M. Fleury Ravarin (1) du 29 avril 1921 « relative à l'établissement du bilan dans les sociétés par actions » signale en particulier l'avantage que le fisc retirerait de cette réglementation.

En Allemagne, la réglementation des bilans n'a fait aucun tort au développement des banques. Nous avons toutefois relevé cette objection du D^r Riesser (2) : « Si les bilans étaient trop détaillés, le public serait incapable d'y comprendre quelque chose ». A ceci, M. André E. Sayous a répondu fort justement (3) : « ... si les bilans détaillés n'étaient consultés que par quelques centaines de personnes, ou même par quelques personnes seulement, ils auraient leur utilité du moment où celles-ci pourraient saisir de leurs observations l'opinion publique. »

Le journal *le Temps* disait dans un article du 5 avril 1922 : « l'objection de l'inconvénient de prêter ainsi (par la publication détaillée du bilan) le flanc à la concurrence, ne tient pas devant le devoir d'être clair et sincère (4). »

M. André E. Sayous, dans la *Revue économique internationale* de mai 1925, p. 27, écrivait : « en massant par trop les chiffres, les banques violent l'esprit de la loi, et posent ainsi elle-mêmes la question de savoir s'il ne conviendrait pas de les obliger à établir leur bilan selon un cadre détaillé et déterminé avec précision. »

C. — *Analyse d'un projet de bilan standard pour banques de dépôt.*

Parmi les diverses ébauches que nombre d'auteurs ont exposées, nous avons particulièrement apprécié le cadre

(1) Annexe 2600, doc. parlement., Chambre 1921.

(2) Die deutschen Grossbanken, p. 476.

(3) *Revue économique internationale*, mars 1922.

(4) Rappelé par M. A. Bureau dans *La Crise bancaire* de 1921-23. Thèse, Paris 1923.

tracé par M. Jean Lorin (1). Notre expérience personnelle de la question nous a conduit à modifier sur divers points ce travail et à reporter ci-après ce qui, à notre avis, devrait être le type obligatoire de bilan pour toutes les banques traitant directement avec le public. Nous aurons eu l'occasion, au cours de notre ouvrage, de démontrer soit l'inutilité, soit l'inefficacité, soit surtout le danger de certaines prescriptions qui, au premier abord, pouvaient paraître séduisantes : la constitution de réserves obligatoires, de cautionnements, la réglementation du remploi des dépôts, etc... Aussi nous contenterons-nous de justifier simplement notre projet sans nous étendre sur les avantages ou les inconvénients de solutions diverses, préconisées par d'autres auteurs.

De la publicité du bilan. — La nouvelle législation assurera une publicité efficace en prescrivant que : « Tout établissement bancaire établira aux 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre de chaque année un bilan strictement conforme au modèle publié dans la présente loi. L'affichage de ce bilan et des deux documents annexes précisés aux articles remplira un panneau de 1 m. 40 $\times$ 1 m., qui sera disposé dans chaque siège d'exploitation, en un lieu particulièrement fréquenté du public, de façon telle que la lecture en soit *extrêmement aisée*. »

Les six rubriques récapitulatives réparties pour moitié à l'actif et au passif seront soulignées, afin que la masse des intéressés puisse, à première vue, se former une opinion. Puis chacun de ces chapitres livrera à l'attention d'observateurs plus attentifs un certain nombre de précisions qui nous ont paru indispensables et que nous développerons ci-dessous :

a) Actif disponible et actif à court terme. Pourquoi les réunir ? C'est que le montant des seules ressources

(1) La politique des banques françaises de dépôts et ses rapports avec la situation du marché monétaire. Paris, 1923, p. 668 et 669.

disponibles : encaisse, Banque de France, fonds à vue dans les banques, n'a d'intérêt que pour la conduite de la trésorerie journalière. L'habileté d'un directeur de trésorerie s'efforcera précisément de comprimer ces postes à l'extrême, puisque les plus importants d'entre eux (encaisse et Banque de France), ne sont pas productifs d'intérêts. C'est pourquoi, ainsi que nous l'avons écrit précédemment, toute réglementation de l'encaisse est une inutilité sur les places où le réescompte est chose assurée le jour même du dépôt des bordereaux.

Par contre, nous avons tenu à départir soigneusement du reste de l'actif les effets de commerce escomptables à la Banque de France, les bons du Trésor devenus bancables, par leur venue à moins de trois mois d'échéance et les coupons à encaisser (nous avons isolé en un compte spécial les coupons sur l'étranger d'un remboursement aléatoire en cas de guerre).

Toute la valeur de la situation de trésorerie d'une banque ressort pratiquement de la comparaison de l'actif disponible et à court terme, avec l'ensemble des exiguïtés à vue et à court terme, tels que nous les avons définis. Si ce rapport approche de 100 %, ou même de 90 % seulement, la Banque, en cas de « run » est immédiatement assurée, et pour trois mois au moins d'une parfaite sécurité.

Mais ainsi n'en sera-t-il que si le législateur impose que tous éléments d'actif devenu d'une réalisation aléatoire : débiteurs ne couvrant pas dans les huit jours, d'une mise en demeure par lettre recommandée, coupons dont le remboursement n'est pas obtenu à première réquisition, effets de commerce tirés sur des maisons qui déposeraient leur bilan, soient immédiatement virés dans une comptabilité contentieuse, exempte des prescriptions de publicité de la présente loi, à la simple condition que ces sorties de la comptabilité générale aient leur contrepartie dans une imputation correspondante au compte « réserves extraordinaires ».

Cet isolement automatique des éléments douteux est

indispensable à l'assainissement d'un bilan de banque, et le caractère occulte de ces affaires malheureuses n'est pas à redouter, puisqu'elles seront provisionnées en totalité sur ces livres confidentiels. Il serait d'ailleurs fort dangereux, pour le maintien de la bonne renommée indispensable aux banques de dépôts, de les contraindre à laisser paraître en certains postes de leur bilan légal l'importance de leurs dossiers contentieux. Si, comme nous l'espérons, de cette réforme générale de notre système bancaire, doit sortir une politique de crédits plus libérale, il est à prévoir que celle-ci verra l'augmentation des bénéfices s'accompagner d'un certain accroissement des affaires litigieuses.

BILAN AU

ACTIF

I. Actif immédiatement disponible :

Encaisse et Banque de France.....	
Fonds disponibles dans les Banques françaises..	
Fonds disponibles dans les Banques étrangères..	
	A ¹

Actif réalisable à court terme :

Effets de commerce bancables.....	
Bons du Trésor bancables.....	
Coupons à encaisser sur France.....	
Coupons à encaisser sur l'étranger.....	
	B ¹

Ensemble de l'Actif disponible et à court terme... A¹+B¹

II. Actif réalisable à terme :

Effets de commerce sur France non bancables..	
Effets de commerce sur l'étranger.....	
Bons du Trésor français non bancables.....	
	A ²

Reports sur Places françaises.....	
Reports sur Places étrangères.....	
	B ²

Avances sur marchandises.....	
(Estimation de nos couvertures pour ordre)..	
Avances sur titres.....	
(Estimation de nos couvertures en titres cotés pour ordre)	
(Estimation de nos couvertures non cotés)....	C ²

Comptes d'ordre : débiteurs sur acceptations, avals au cautions)	
--	--

Clients débiteurs français.....	
Correspondants débiteurs français.....	
Clients débiteurs étrangers.....	
Correspondants débiteurs étrangers.....	

Les crédits confirmés à plus de 3 mois s'élèvent à	D ²
--	----------------

Les crédits confirmés à moins de 3 mois s'élèvent à	
---	--

Estimation de nos couvertures venant à l'appui de ces 5 derniers postes) (pour ordre):	
En titres cotés	
En titres hors cote	
En marchandises	

Ensemble de l'Actif réalisable à terme.... A²+B²+C²+D²

III. Immobilisations :

Actionnaires	
Immeubles	
Portefeuille. Titres cotés.....	
— hors cots.....	

A³..... A³

Total des Immobilisations..... T= $\frac{A^1+B^1+A^2+B^2+C^2+D^2+A^3}{C^2+D^2+A^3}$

Nous certifions que notre comptabilité a été tenue et que le présent Bilan a été établi en stricte application des prescriptions de la loi du.....

Signés :

Le Président du Conseil d'Administration,
Le Directeur général,
Les Directeurs.

PASSIF

I. Passif exigible à vue et à moins de 3 mois :

Comptes courants commerciaux	
Comptes de Dépôts	
Correspondants	
Acceptations à payer et avals à moins de 3 mois.....	
Bons à échéance à moins de 3 mois.....	
Cautions délivrées à moins de 3 mois.....	
	M¹

Ensemble des exigibilités à vue et à court terme. **M¹**

II. Passif à plus de trois mois :

Bons à échéance à plus de 3 mois.....	
Acceptations à payer et avals à plus de 3 mois.....	
Cautions délivrées, à plus de 3 mois.....	
	M²

Ensemble du Passif exigible à plus de 3 mois... **M²**

III. Ressources propres à notre Etablissement :

Capital	
Réserves légales	
Réserves extraordinaires et provisions.....	
Comptes Profits et Pertes :	
Exercice en cours.....	
Reports antérieurs	
	M³

Ensemble des ressources propres à notre Etablissement **M³**

T.=

M¹ + M² + M³

b) *Actif réalisable à terme.* — Ce groupe de ressources ne sera que d'un bien faible secours en cas de « run ». Certains éléments pourront cependant être réescomptés au fur et à mesure qu'ils arriveraient à 90 jours seulement de leur échéance (Bons du Trésor, effets jusqu'alors non bancables par le seul fait de leur date de paiement trop éloignée).

Certains postes ont une capacité de réalisation subordonnée à la nature même des circonstances qui provoquent le retrait des dépôts. C'est ainsi qu'un « run » de temps de paix, semblable à celui que connaît la Société Générale en mai et juin 1914 permet toutefois à la banque de compter dans un maximum de 15 jours sur ses reports de Parquet, et dans un mois au plus sur ses reports de Coullisse. Que le « run » soit provoqué par une déclaration de guerre, l'expérience de la liquidation du 31 juillet 1914 aura démontré qu'en pareil cas les capitaux placés en reports peuvent être immobilisés durant plusieurs mois (le 29 juillet 1914 : décret prorogeant la liquidation de fin de mois à la bourse des valeurs).

Cette crainte des complications internationales nous a conduit à bien dégager dans les postes : fonds disponibles dans les banques, coupons, effets de commerce, reports, clients débiteurs, l'importance des capitaux à recouvrer à l'étranger. D'autre part, il sera bon également, quoique les circonstances économiques de l'avant-guerre aient évolué à notre désavantage, de savoir jusqu'à quel point certaines de nos banques feraient bénéficier de leurs emplois non pas nos commerçants et nos industriels, mais les Places étrangères (1).

Les postes « avances sur titres », « sur marchandises », « clients débiteurs » sont d'une réalisation beau-

(1) La loi pourrait imposer par exemple que le bilan soit suivi d'une énumération par ordre décroissant des trois principaux pays sur lesquels la banque aurait, sous diverses formes, des engagements en cours. Les trois pays seraient simplement nommés, bien entendu, sans indication de sommes.

coup moins rapide qu'on ne le croirait tout d'abord. Une banque qui, en cas de « run », voudrait obtenir par des mesures précipitées la rentrée de la majeure partie de ses avoirs de cette nature, s'entourerait d'un discrédit et de mécontentements peu propres à lui faciliter les choses... Alors que la pratique des renouvellements entre dans nos mœurs commerciales par une diminution du respect jusqu'ici porté aux échéances convenues et aux signatures délivrées, à plus forte raison un simple débiteur en compte n'admettra que difficilement le principe d'un remboursement sur première réquisition...

c) Les Immobilisations ont été groupées en vue de les dégager des éléments de Trésorerie, et de permettre à chacun de se rendre compte qu'elles ne dépassent pas l'ensemble des ressources propres à l'Etablissement qui devraient être leur seule contre-partie au Passif.

d) Ensemble des exigibilités à vue et à court terme. — Si, pour faire face aux premières journées du « run », nous utilisons non seulement nos liquidités, mais la presque totalité de notre papier à moins de trois mois, il est à prévoir, d'autre part, que la défiance ne s'apaisera pas immédiatement, et que durant plusieurs semaines, la banque aura à rembourser les bons à échéance et la généralité des engagements qui étaient à moins de trois mois au début de la crise et qui viendraient progressivement à maturité. C'est pourquoi nous estimons qu'il est sage de ne pas apprécier la situation de trésorerie qu'en fonction seulement des seules exigibilités à vue.

e) Ensemble du Passif exigible à plus de 3 mois. — Cette partie du Passif trouve sa contre-partie dans l'ensemble de l'actif réalisable à terme. L'une et l'autre de ces rubriques ne pèsent guère sur la situation de trésorerie d'une banque bien gérée, étant observé tout d'abord qu'un « run » ne durera que difficilement trois mois, et que, si cette hypothèse peu vraisemblable se

réalisait, l'Etablissement aurait eu, au cours de la crise, le loisir d'alléger sa situation en ne prenant que de très rares engagements nouveaux, et en faisant rentrer ses découverts et ses avances avec tout le tact dont nous exprimions plus haut la nécessité.

f) Ensemble des ressources propres. — Le fait de grouper ainsi ces ressources propres plaide éloquemment en faveur des banques, et nous nous étonnons que leurs bilans n'aient pas jusqu'ici fait choix de cette présentation.

D. — *De la nécessité de publier à la suite du bilan des documents annexes.*

L'obligation de comptabiliser au jour le jour les engagements paraît devoir assurer la concordance des chiffres publiés au passif du bilan avec l'ensemble des dettes à vue ou à échéance, certaines ou éventuelles de l'Etablissement. La simple lecture du bilan pourra donc donner une connaissance suffisante de l'importance de ce Passif.

Pourrons-nous en dire autant de l'Actif? Ce dernier, déjà épuré des créances douteuses ou litigieuses, que la loi fera provisionner dans une comptabilité spéciale, est-il par cela même d'une réalisation certaine?

Examinons certaines particularités de l'Actif de quelques banques qui déposèrent leur bilan au cours de ces dernières années :

— La Banca di Sconto, au capital de 180 millions de liras en 1918, porté à 315 millions en 1919 avait en fin 1921, à sa chute, la contre-partie de ses 4 milliards de dépôts représentée pour le nombre énorme de 3 milliards en participations industrielles à recouvrement lent et aléatoire (1). Le jugement du tribunal civil de

(1) A. Bureau. La crise bancaire de 1921-23. Thèse, Paris 1923, p. 105.

Rome lui accordant le bénéfice du moratorium disait : « ... une autre erreur des administrateurs est de s'être engagés dans des affaires qui, pour réussir, avaient besoin de subventions dépassant les moyens de la banque elle-même, par exemple le groupe Ansaldo où elle a mis 750 millions... » (deux fois et demi le propre capital de la Banque).

M. Jeannerey rappelait au Sénat dans la séance du 21 mars 1922 sur la B. I. C. : « Des folies ont été commises. Comment appeler d'un autre nom le fait d'avoir, sur l'argent des déposants, consenti à une société sans passé ni surface, un découvert qui s'élèvera, croit-on, à 155 millions ? Celui d'avoir toléré, sinon provoqué l'ouverture à des particuliers sans crédit réel de comptes dont les soldes débiteurs ont atteint jusqu'à 8 ou 10 millions... »

— Le krack de la Landmansbank danoise conjuré les 19 et 20 septembre 1922 par le gouvernement, avait été provoqué par la trop considérable participation de la banque dans la Compagnie commerciale transatlantique, et dans le Konzern Ballin. Déjà en juillet 1922, l'Inspecteur des banques avait évalué les pertes à 144 millions kr. (1) pour un capital porté à 100 millions kr. en 1920. En 1922, l'Inspecteur des banques estimait les pertes de 200 à 400 millions kr., si on liquidait de suite. M. André E. Sayous disait donc avec juste raison (2) : « Dans les banques, comme dans toutes les entreprises, les événements regrettables sont surtout la conséquence des fautes individuelles de leur directeur ».

N'y a-t-il aucun moyen de défendre contre eux-mêmes ceux qui ont la responsabilité très lourde de la gestion

(1) En Norvège en octobre 1922, l'Andresens og Bergens Kreditbank se trouva en difficulté. Les pertes étaient évaluées à 105.800.000 kr.

(2) *Revue économique intern.*, janvier 1923.

d'un établissement bancaire, et qui peuvent être entraînés ainsi que les faits l'ont maintes fois prouvé, à chercher par de nouvelles avances, le renflouement d'un débiteur important? Le poids des responsabilités et la lutte journalière contre des « risques agressifs » fait toute la grande différence qu'il y a entre le Banquier et l'Assureur. L'un lutte pied à pied, l'autre subit les événements passivement, les enregistrant dans ses statistiques en vue d'augmenter son expérience à l'occasion de contrats futurs : A deux situations fort différentes ne peut donc une fois de plus, s'appliquer la même législation.

Si les engagements de la Banca di Sconto avec l'Ansaldo avaient été publiés trimestriellement, on peut aisément penser qu'avant d'en arriver à lui prêter plus de 750 millions de liras, la Banque eût été obligée de s'arrêter au dixième de cette somme, devant l'importance des retraits qu'un « risque » de 75 millions de liras sur le même débiteur n'aurait pas manqué de provoquer.

Nous préconisons donc vivement qu'à la suite du Bilan trimestriel soit obligatoirement publié un tableau mentionnant chacun des engagements dépassant la centième partie du capital de la Banque. Bien entendu, cette énumération que nous souhaitons classée par ordre décroissant, serait purement numérique et ne dévoilerait aucun des débiteurs. Pour un établissement du type de 250 millions de francs de capital, nous verrions une simple succession de sommes : 62 millions, 53 millions, et finalement un certain nombre d'éléments ne dépassant guère deux millions et demi de francs chacun. La loi devra prévoir parmi celles de ses infractions les plus sévèrement réprimées, la fraude qui consisterait à ne pas totaliser la généralité des engagements (découverts, risques d'escompte, etc...) pris avec un même client, ou à ne pas faire paraître en un chiffre unique la totalité des encours qu'on aurait préalablement répartis fictivement

sur un groupe de sociétés filiales ou amies, ou sur certaines personnalités complaisantes (1).

Cette nécessité de rendre compte au public du degré de fractionnement des risques, ne peut être démontrée d'une façon plus éclatante que par l'exposé des circonstances qui entourèrent les difficultés du Comptoir d'Escompte de Paris en 1889. Ce dernier avait autorisé son Conseil par modification des statuts réalisée en 1874, à « négocier toutes opérations de banque ou de finances, ou de participer aux opérations de même nature faites par des tiers ». En 1887, le Comptoir constituait un syndicat orienté à la hausse du cuivre, et fit au nouvel organisme « la Société des Métaux » des avances que la baisse persistante du métal exigeait de plus en plus considérables. Au début de mars 1889, le cours du cuivre tombait à 35 francs la tonne, alors que l'énorme stock du syndicat avait été en grande partie acheté sur la base de 60 à 70 francs la tonne. Le Comptoir ne pouvait indéfiniment assurer le service des échéances de la Société des Métaux, et le 5 mars 1889 le directeur général du Comptoir d'Escompte se suicidait, laissant dans l'Actif de son Etablissement deux ouvertures de crédit faites à la Société des Métaux, d'un total de 60 millions. Le Comptoir avait, d'autre part, donné sa garantie à des accords pris par le syndicat avec des mines, accords devenus particulièrement onéreux depuis la baisse du métal. Il est vrai que le Comptoir fut délié des signatures données à cet effet, celles-ci ayant été délivrées en violation des statuts. Comparons simplement l'énormité du risque du Comptoir sur la Société des Métaux au capital social du Comptoir lui-même : 80 millions de francs...

(1) Fraude qui consisterait, par exemple, à fractionner l'appui de 40 millions accordé à une société en trois comptes débiteurs : l'un de 25 millions seulement au nom de la société, et deux autres de 10 et 5 millions au nom de deux administrateurs.

Rien d'ailleurs ne laissait prévoir la catastrophe : Le compte rendu par l'*Economiste français* (1) de l'assemblée générale ordinaire tenue par les actionnaires du Comptoir le 31 janvier 1889, 33 jours avant la crise, disait : « Du rapport qui a été présenté à l'assemblée du 31 janvier, il ressort que l'année 1888 a été favorable à la société. Toutes les branches d'affaires ont fait des progrès et procuré des accroissements de bénéfices (2). En résumé, les résultats obtenus permettent de répartir 50 francs aux actions. » Dans l'*Economiste français* du 16 février 1889, à 19 jours seulement du coup de théâtre, nous relevons : « Le Comptoir d'Escompte regagne à 1.048 fr. 75 une partie du coupon qu'il vient de payer ».

Si on va bien au fond des choses, ce n'est jamais le montant total des engagements consentis qui provoque en fait la chute d'une banque, mais la considérable participation prise par l'Etablissement dans telle affaire commerciale ou industrielle, autrefois bonne, aujourd'hui mauvaise. C'est donc bien plus le *fractionnement des risques* qu'il faudra suivre de près, que leur montant global. Ce fractionnement n'a été visé en France que par une seule proposition de loi : les « banques auxiliaires » du projet de MM. Klotz, Léon Bourgeois et Fernand David (3) du 5 novembre 1912 devraient limiter aux 3/20^e de leur capital social le maximum des prêts ou cautionnements accordés à une même entreprise. Pour un de nos grands établissements de crédit, cela correspondrait à un engagement de 37 millions et demi de francs. Si considérable que puisse être une entreprise, nous estimons, nous aussi, que quand elle aura demandé cette somme au marché monétaire (ou même 75 millions si elle s'adresse à deux grandes banques dif-

(1) *Economiste français* du 9 février 1889.

(2) Le bilan au 31 décembre 1888 laissait paraître un bénéfice net de 4.800.000 fr.

(3) Doc. parl. Ch. députés, 1912, annexe 2212.

férentes), le moment est venu pour elle de s'adresser au marché financier (1).

Aux U. S. A., une member bank du federal reserve system, ne peut prendre pour plus de 10 % de son capital and surplus en escompte sur une même signature. Si une state bank a prêté plus de 10 % de son capital à un client donné, elle ne pourra présenter d'acceptation de ce client au réescompte. La state bank, à chaque demande de réescompte, doit, par lettre spéciale, déclarer qu'elle est en règle à ce sujet (2).

Fidèles à notre conception générale du problème bancaire : « les banques libres d'agir, mais rendant compte de leurs actes », nous éviterons dans toute la mesure du possible, au cours de cet ouvrage, d'édicter des prohibitions. Que les banques prennent donc avec l'un ou l'autre de leurs clients tel engagement, si considérable soit-il, qu'il leur plaira. Mais que les déposants en aient connaissance ; nous sommes persuadés que d'eux viendra en-dessous de la limite qu'aurait fixé la loi, l'obligation pour les Banques d'alléger leur position.

E. — *Préparation à l'Assemblée générale annuelle.*

Tous les documents et le texte des divers rapports projetés seront affichés dans chacun des sièges d'exploitation, au-dessous des bilans, 15 jours au moins avant l'Assemblée (3). Le système actuellement employé aura pu justifier la protestation d'un actionnaire de la Société Générale en date du 30 mars 1906 : « Je trouve que c'est une mauvaise plaisanterie que de donner un

(1) M. Edg. Alix écrit dans la *Revue polit. et parlement.*, 1921, p. 53 : « L'entreprise qui veut vivre des ressources de banque, c'est l'Etat qui veut vivre des ressources flottantes », et p. 52 : « C'est par l'émission d'obligations et non par des appels aux ressources bancaires qui ne peuvent jamais leur apporter qu'un concours précaire que l'entreprise se procurera le fonds de roulement industriel nécessaire à ses opérations.

(2) Von Zeeland, op. cit., p. 125.

(3) Le Conseil d'Administration du P.-L.-M. publie son rapport huit ou dix jours avant l'Assemblée.

document (le Rapport du Conseil d'administration) aussi important, sur lequel nous sommes appelés à prendre des décisions, en entrant en séance ».

L'article 4 de la proposition de M. A. Rendu demande que les bilans annuels de « toutes les banques d'émissions (de titres) ou établissements de crédit soient obligatoirement communiqués au Conseil national avant leur publication. « Ce qui permettra à ce Conseil, ajoute le texte, de « présenter des observations aux Assemblées générales »... Nous demandons, quant à nous, que ce système fonctionne non pas sous la surveillance d'un « Conseil national », mais par l'action des intéressés eux-mêmes : par le vote approbateur ou non des actionnaires, et par l'arme redoutable qu'ont les déposants dans le retrait éventuel de leurs capitaux.

F. — *Du Bilan-type en droit comparé.*

Certains pays comme la France vivent sous le régime de la pleine liberté :

— En Angleterre, dès 1862, le législateur traça en annexe à la loi des règles administratives et proposa un modèle de bilan.

L'Act des sociétés de 1862 stipule que chaque société de commerce de banque à responsabilité limitée, et chaque société d'assurances et de dépôts, de prévoyance et de secours mutuels, affichera dans son établissement le premier lundi de février et le premier lundi d'août de chaque année, un état donnant :

1° Le montant du capital autorisé émis et versé ;

2° La situation des recettes et engagements de la Société au premier jour du précédent mois.

ACTIF

—
Valeurs gouvernementales.
Lettres de change et promesses de payer.
Encaisse.
Autres valeurs.

PASSIF

—
Sur dépôt judiciaire.
Sur spécialités.
Sur billets ou effets.
Sur simple contrat.
Sur engagements estimés.

Malheureusement cette publicité n'a aucune utilité, car ce bilan légal bi-annuel n'est pas suffisant (rubriques très incomplètes et dates de publication trop éloignées les unes des autres). D'ailleurs le régime de liberté presque absolu appuyé en Angleterre sur l'organisation des chartered accountants donna d'excellents résultats. En 1890, Lord Goschen obtint des banques par actions de Londres l'engagement de publier un état mensuel (1).

— En Belgique, une tentative fut faite en vue de compléter l'article 62 de la loi sur les sociétés, particulièrement en ce qui concerne les bilans. Les modèles de bilans, d'inventaires et de comptes de profits et pertes, quoique élaborés par des techniciens, furent reconnus d'une application impraticable à la généralité des sociétés. Il est regrettable que la question n'ait pas été envisagée sous le seul jour de la Banque. De très nombreux pays ont, par contre, étroitement réglementé les bilans :

Aux Etats-Unis, le Comptroller of the Currency fixe minutieusement le cadre des Bilans standard qui doivent lui être adressés par toutes les national banks aussi fréquemment qu'il lui plaira de les leur demander — les rubriques du Bilan type actuel sont malheureusement disposées sans aucun ordre.

— En Allemagne (2), l'article 31 du Code de commerce dispose que « l'actif et le passif doivent figurer au bilan avec la valeur qu'ils ont lors de l'établissement du bilan ; les créances douteuses figurent pour leur valeur probable, les créances irrécouvrables en sont exclues ». L'article 185 édicte en outre pour le bilan des sociétés par actions des prescriptions étroites : Sur l'estimation : des valeurs et des marchandises, des installations ; sur les frais de constitution, les fonds de réserve ; le solde du compte P. P. de l'année doit clairement apparaître

(1) Mais cet engagement ne lie pas les Banques constituées après 1890.

(2) Exposé des motifs prop., Fleury-Ravarin, du 29 avril 1921, doc. parlam. Ch. députés, 1921, annexe 2600.

dans le bilan. Dès 1909, les grandes banques de Berlin se mirent à publier en fin février, avril, juin, août, octobre et décembre, un bilan sommaire dressé sur le schéma de celui de la Deutsche Bank. Cette mesure eut l'approbation du D^r Riesser au cours des travaux de la Bankenquete Kommission.

— En Autriche, la loi dit que le mode de répartition des bénéfices doit être précisé dans les statuts, elle traite de la dotation du fonds de réserve.

— En Suisse, l'article 656 du Code fédéral des obligations (1) impose des règles détaillées sur les frais de constitution, l'estimation des immeubles, des valeurs cotées ou non, des marchandises, des amortissements, l'évaluation des obligations.

— En Bulgarie, l'article 207 du Code de commerce traite des mêmes points.

— En Serbie, autrefois l'article 71 de la loi du 10 décembre 1896 donnait de semblables précisions.

— En Suède, la loi de 1911 impose aux banques un bilan mensuel à type standard, fort bien conçu et suffisamment détaillé (47 rubriques). M. André E. Sayous estime que cette réforme a rendu les plus grands services (2) ; en « appendice » viennent des renseignements fort utiles à connaître : par exemple, l'importance de la partie non utilisée des crédits confirmés.

— En Espagne, la loi du 21 septembre 1922 (*Gaceta* du 29) publie le modèle du bilan désormais imposé aux banques.

— Au Brésil, les banques doivent publier leurs opérations.

— En Colombie (3), cinq fois par an, les banques doivent fournir au superintendant des banques leur bilan suivant modèle légal.

(1) Incorporé au Code civil par la loi du 30 mars 1911.

(2) *Rev. écon. intern.*, 1923, II, p. 92.

(3) Loi du 19 juillet 1913.

G. — *Des Rapports et Comptes rendus*

Plusieurs législations imposent aux banques la production de rapports et de comptes rendus périodiques (1). Ces derniers présentent une imperfection : les mots cachent les chiffres ; nous ne rappellerons pas les reproches qu'ont mérité les rapports annuels des Conseils d'administration de nos grandes banques. Rien ne vaut un bilan, aux rubriques bien choisies, établi selon une comptabilité dans laquelle toutes les « fuites » seraient prévues, ce qui est plus facile qu'on ne le pense en matière de banque. Que certains tableaux et états soient également imposés : nous avons déjà souhaité celui du fractionnement des engagements, nous parlerons plus loin de celui des émissions de titres.

— L'article 4 de la proposition de M. Chastanet (et l'article 3 de la proposition de M. Simon Reynaud) s'étendent longuement sur la nécessité de ces comptes rendus, à faire en langue française, suivant modèle étroitement réglementé par décret et spécifié au moins trois mois avant le début du premier exercice d'application. « Toute entreprise » (au début de l'article 4 de M. Chastanet) signifie probablement toute entreprise de Banque. « Un compte rendu annuel de toutes ses opérations », est une expression bien vague. La délivrance de ce compte rendu à tout « associé ou client » devrait être remplacé par « toute personne qui en fait la demande ». La publication au *Journal Officiel* nous paraît superflue (2).

(1) Aux U. S. A., le *Federal Reserve Board* doit publier chaque semaine un rapport sur la situation de chacune des banques de réserve, et un autre, établissant la condition du système dans son ensemble. Un rapport annuel est adressé chaque année au président de la Chambre des représentants. Celui de 1918 avait 913 pages.

(2) Ces deux textes sont des reproductions fidèles de l'article 11 de la loi du 19 décembre 1907 sur les Entreprises de Capitalisation (de semblables prescriptions sont également prévues dans les lois des 17 mars 1905 et 3 juillet 1913).

— L'article 3 de la proposition de M. Simon Reynaud est extraordinairement superficiel : « de publier en langue française un compte rendu annuel de leurs opérations ». Verrons-nous publier simplement des rapports aussi insipides que ceux qui ont été jusqu'ici fournis aux assemblées générales ordinaires ?

Et le 3° « de produire ledit compte rendu au ministre du Travail, et de le délivrer à toute personne qui en fait la demande moyennant le paiement d'une somme qui ne peut excéder 5 francs ». Cinq francs, c'est beaucoup d'argent pour la lecture d'un document que le texte de M. Simon Reynaud ne semble pas entourer de bien des garanties.

En résumé, ces comptes rendus et rapports devraient, à notre avis, être remplacés par des tableaux extrêmement clairs, établis selon des règles rigides, et assurés de la plus grande publicité, par affichage dans chacun des sièges d'exploitation. Nos législateurs dans leur désir de généralisation des textes de 1905-1907 et 1913 sur les Sociétés d'assurances sur la vie, de capitalisation et d'épargne, ont, à notre avis, bien davantage fait preuve d'insuffisance de travail et de technique que de conviction éclairée dans l'efficacité des solutions préconisées.

SECTION V. — *De la politique de crédits des banques et du développement des dépôts à terme.*

La question de la réglementation des opérations de banque pure, semble avoir toujours été étudiée d'une façon passive. Le péril envisagé, les demandes de remboursement des dépôts n'a que fort peu été examiné de face. En France, tout au moins, nous vivons encore sous le régime affirmé par Mr. Germain, qui fit la fortune du Crédit Lyonnais : pour lui, la Banque de dépôts ne devait être que le refuge de centaines de milliers d'épargnes, grandes et petites, qui ne trouvaient là qu'un abri

temporaire et une rémunération insignifiante. Toutefois, ces faibles avantages avaient leur complément dans une remboursabilité rigoureusement à vue.

En 1905, nous constatons par exemple, que pour nos trois plus grandes banques de dépôts de l'époque, la proportion des comptes bloqués et Bons à échéance aux dépôts à vue, était :

pour le C. N. E. P.	70 %
pour la Société Générale	44 %
pour le Crédit Lyonnais	5 %

Donc, quatorze fois moins que le C. N. E. P., et neuf fois moins que la Société Générale, le Crédit Lyonnais n'encourageait les dépôts à terme.

Quel est l'effort actuellement fait par nos banques en vue de stimuler chez elles les dépôts à terme et la souscription de Bons à échéance ?

Proportion des dépôts à terme et des Bons à échéance, à l'ensemble des sommes confiées à vue ou à échéance, à nos six grands établissements de crédit.

Dates	C. Lyon	BNC(1)	Sté.Gle	CNEP	CCF	CIC
—	—	—	—	—	—	—
31 déc. 1913..	1,60%	2,70%	11,43%	3,60%	45,10%	21,70%
— 1918..	1,06%	0,45%	10,90%	0,90%	28 %	15,58%
— 1920..	1,10%	0,07%	4,10%	0,70%	21,50%	8 %
— 1921..	1,09%	—	2,95%	0,77%	23,70%	6,75%
— 1922..	0,94%	—	2,45%	0,66%	22,60%	4,90%
— 1923..	0,79%	—	1,92%	0,64%	24,40%	9,57%
— 1924..	1,23%	—	2,65%	0,45%	26,30%	3,65%
— 1925..	1,40%	—	2,22%	0,69%	18,90%	4,30%
— 1926..	1,51%	—	1,60%	0,56%	20,50%	6,95%

(1) Ne publie pas le montant de ses dépôts à terme.

L'analyse de ce tableau nous montre qu'une seule Banque, le Crédit Commercial de France cherche véritablement à consolider, les sommes déposées chez lui. Les autres établissements n'attachent qu'un intérêt insignifiant à cette question pourtant si importante, et en moyenne, les dépôts à terme, n'atteignent que la vingtième partie des ressources apportées à nos Banques par des tiers ; alors que les pourcentages exposés au tableau précédent devraient égaler, dans une politique bancaire rationnelle, le rapport de l'ensemble des Avances, reports et comptes courants débiteurs à l'ensemble des Dépôts et des Bons à échéance, nous donnons ci-dessous pour les 19 principales banques françaises de dépôts, cette dernière proportion.

Proportion des Remplois en Avances, Reports et Comptes courants débiteurs à l'ensemble des exigibilités à vue et à échéance de nos 19 principales Banques de Dépôts.

	Avances. Reports Ctes courants Débiteurs	Dépôts et Bons à échéance	Rapport
	—	—	—
	millions	millions	
31 déc. 1913.....	3.680	7.026	52,40%
— 1918.....	3.962	11.450	34,70%
— 1920.....	7.299	22.115	33,20%
— 1921.....	6.215	21.636	28,70%
— 1922.....	6.424	22.964	27,90%
— 1923.....	7.900	24.757	31,80%
— 1924.....	8.665	24.532	35,20%
— 1925.....	9.129	32.414	28,20%

Ces Banques sont : le Crédit Lyonnais, la Société Générale, la Banque Nationale de Crédit, le Comptoir

National d'Escompte de Paris, le Crédit Industriel et Commercial, le Crédit Commercial de France, la Banque Privée, la Société Centrale des Banques de Province, la Société Marseillaise C. I. C. D. ; la Banque Adam, le Crédit du Nord, la Société Nancéenne C. I. D., la Banque Renault, le Comptoir d'Escompte de Rouen, la Banque de Bordeaux (absorbée par le C. C. F.), la Société Lyonnaise de Dépôts, le Crédit de l'Ouest, la Compagnie Algérienne, le Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie.

Nous pouvons déduire de l'examen de ces chiffres :

1° Que nos banques ont compris depuis 1913 la nécessité de diminuer la proportion des immobilisations dans le remploi de leurs dépôts, ce qui est sage quant à leur sécurité personnelle.

2° Que, par contre, cette mesure qui nuit aux intérêts du commerce et de l'industrie, aurait pu être évitée ou diminuée dans sa portée par le développement des dépôts à terme. Or, rien ne fut fait en vue de favoriser ces derniers.

Il a donc été admis, ainsi que M. Ed. Allix le dit, que « ces fonds » (les dépôts à vue) ne représentent pas l'épargne publique... *On ne place pas son argent à la banque, « on l'y dépose »* (1) et, ce même auteur ajoute : « Le grand principe en matière de dépôts, c'est donc : pas d'immobilisations, des ressources toujours liquides. Il a fait la fortune des établissements qui l'ont suivi, il a causé tous les embarras de ceux qui s'en sont écartés » (2).

Qu'une banque ait eu l'ingénieuse idée de tirer des bas de laine et de l'improductivité les sommes qui s'y trouvaient, de centraliser et de remployer principalement ces fonds peu coûteux en escompte de papier commercial dont la Banque de France pourra, à tout mo-

(1) La Banque et l'industrie. *Rev. polit. et parlement.*, 1921, T. 106, p. 45.

(2) La Banque et l'industrie. *Rev. polit. et parlement.*, 1921, T. 106, p. 48.

ment, assurer le financement, il y a eu là, il faut le reconnaître, pour l'économie nationale, un très grand progrès.

Mais si l'escompte de ce papier bancable est chez nous assuré d'une manière satisfaisante, par contre, de nombreuses plaintes se sont élevées en ce qui concerne l'organisation du crédit à moyen terme et à long terme. De suite, nous devons dégager nos banques de toute responsabilité quant à cette dernière forme de crédit, qui ne relève que du marché financier (1) sous forme d'emprunts obligatoires ou d'augmentations de capital (2) ; si nos banques ont consacré à tort, la plus grande partie de leur activité financière d'avant-guerre, aux seules opérations internationales, par contre, devons-nous reconnaître que les lois de 1916 et de 1920 aidant, elles apportent à l'époque actuelle au gros commerce et à la grosse industrie, pour l'émission de leurs titres, l'appui que ces derniers lui demandent. Si les entreprises moyennes n'arrivent pas encore à faire placer leurs actions ou leurs obligations par nos banques, la faute n'en est pas à celles-ci, dont le considérable développement ne permet pas des opérations de faible envergure. Les demandeurs de capitaux eux-mêmes n'ont pas toujours su se grouper et faire appel au crédit sous une forme collective ; nous souhaiterions voir se réaliser de vastes opérations d'émissions, au bénéfice de l'industrie su-

(1) La Banque et l'Industrie. *Rev. polit. et parlement.*, 1921. T. 106, p. 45. Testis nous dit, d'autre part, que même en Allemagne, dont la politique hardie des banques a maintes fois été citée, la proportion du portefeuille titres et des participations financières, est tombée pour les grandes banques de 40 à 23 % des dépôts entre 1895 et 1906.

(2) Une banque ne peut faire de crédit à long terme qu'à condition de ne remployer à ces opérations que des sommes obtenues par elles sur le marché financier : son propre capital ou le produit d'un emprunt obligataire fait par elle (cas des Edge Banks autorisées aux Etats-Unis par la loi du 24 déc. 1919). M. Allix, p. 53, op. cit. : « L'entreprise qui veut vivre des ressources de banque, c'est l'Etat qui veut vivre des ressources flottantes. »

rière, du commerce des bois, etc... La grosse métallurgie, les Eglises sinistrées, etc... ont su réaliser cet appel en commun à la puissance de placement de nos grandes Banques. Nous pouvons donc espérer que, sans grande intervention du législateur, qui aura tout au plus à définir peut-être le statut juridique de ces unions, le crédit à long terme sera bientôt pratiquement au point. La loi économique de la concentration a été suivie par des Banques : Pourquoi le Commerce et l'Industrie ne voudraient-ils pas, ne serait-ce que par des concentrations temporaires, et à but simplement financier, se hausser au point atteint dans cette voie par les Banques ?

Peut-on songer, ainsi que le proposait M. Domergue (1) à briser l'évolution des Banques, à leur imposer même une régression, pour les ramener au stade inférieur de concentration des entreprises commerciales ou industrielles !

Enfin, il nous reste à examiner le crédit à moyen terme, celui qui se place entre l'escompte du papier bancaire et le placement obligataire. Et c'est dans cette voie que les critiques sont pour le moment les plus amères : « Les banques n'assurent pas le financement de notre papier d'exportation tiré à six mois, elles ne font pas au même titre que les Banques allemandes, américaines ou canadiennes le crédit de campagne sur une large échelle. En un mot, les Banques n'aident pas le commerce et l'industrie ! »

A ceci, nous dirons : « A-t-on aidé les Banques ? Elles marchent sur la formule rudimentaire des dépôts à vue, précaires. Techniquement, cette origine de leurs ressources ne peut leur permettre de se découvrir (2) ».

(1) « La question des Sociétés de crédit. »

(2) Manchez, op. cit., p. 195, propose pour l'escompte du papier d'exportation le système des renouvellements. Mais le tiré voudra-t-il donner sa première acceptation à trois mois ? La Banque de France voudra-t-elle réescompter ce papier ? issu de méthodes semblables à celles qui sont suivies, il est vrai, pour les crédits à l'engraissement du bétail (2 renouvellements trimestriels).

Nous laissons les défenseurs de la sécurité des déposants expliquer cela aux demandeurs de crédits... Est-on remonté à la source du mal, en vue de pallier dans une certaine mesure à la fragilité des ressources de ces Etablissements apparemment si puissants ?

...Non, n'est-ce pas ?

Le développement du dépôt à vue aura été le progrès bancaire du XIX^e siècle, l'essor du dépôt à terme sera, nous l'espérons, la formule d'un avenir prochain. Le dernier sera au premier, ce que les billets de banques d'émission, furent aux espèces monnayées, ces billets, qui furent l'instrument du réescompte, pivot de notre marché monétaire actuel.

1. Bien des considérations entourent l'organisation de ces dépôts à terme : Fonctionneront-ils sous forme de « comptes bloqués » ? Non. Le compte bloqué serait une erreur psychologique, car il serait insuffisamment différencié du compte à vue. En période de besoin, le client admettrait mieux le refus de paiement d'un titre de créance non échu, que le refus de remboursement de son compte bloqué.

2. Le bon à échéance serait d'une vulgarisation plus rapide. Nous avons, à ce sujet, l'exemple des Bons de la Défense Nationale, qui ne connurent jamais une plus grande fortune que depuis que la Défense Nationale ne fut plus en jeu. C'est donc bien, que sur le marché monétaire, et sans aucune considération de sentiment, la formule d'un bon à six mois, servant un intérêt légèrement supérieur à la moitié du taux d'escompte de la Banque de France environ, correspond à un besoin.

3. Ces Bons de Banque, Bons du Crédit Lyonnais, Bons de la Banque Nationale de Crédit, présenteront toutefois, une grande difficulté : comment assurer leur réescompte ?

a) *Il faudra tout d'abord interdire à une banque de réescompter ses propres bons, même en période floris-*

sante, afin que, la crise venue, elle puisse s'abriter derrière le terme des bons nons échus sans que sa situation financière en soit défavorablement jugée.

b) Les Banques, en dehors des périodes de crises, ecomptent volontiers, les bons *d'autres banques* aux maisons de commerce et aux particuliers qui en feraient la demande : il y aura là pour elles, un remploi pratiquement sans risque, et qui ne pèsera guère sur leur situation de Trésorerie.

c) En cas de crise atteignant une seule banque (Comptoir d'Escompte en 1889, Société Générale en 1914, les détenteurs de Bons de la Banque visée, après avoir revêtus ceux-ci de leur endos, pourront les rescompter, sur leur garantie personnelle auprès du groupe des Banques qui mettra en jeu, très probablement, le principe de la solidarité bancaire. (Dans le cas où ce principe ne jouerait pas (1), cas très rare, la mise en liquidation de la banque, rendrait le terme exigible, et assimilerait les détenteurs de bons aux créanciers à vue.

d) En cas de crise nationale (guerre en particulier) le remboursement des sommes à vue sera grandement facilité par ce système (car tous les remplois non immédiatement réalisables, n'auront trouvé leur aliment que dans les seuls bons à échéance). Les banques faisant honneur à leurs engagements à vue, il ne viendra à l'idée de personne d'exiger d'elles le remboursement de leurs bons à échéance. Et même dans certains cas intéressants, le réescompte de ces bons pourra jouer dans les conditions du (b).

Désormais, détenteur de capitaux importants à 3 mois, 6 mois et 1 ans, un établissement de crédit pourra alors vraiment s'occuper de crédit.

(1) Si ce principe n'était pas mis en œuvre, au nom de la solidarité nationale, l'Etat pourrait, dans la plupart des cas, organiser un système de sauvetage de l'établissement en difficulté.

Demander à nos banques de faire plus qu'elles ne font, en ne leur donnant que des dépôts à vue, est un non sens. L'exemple des Banques allemandes si souvent cité avant la guerre, n'a rien de concluant, car, à maintes reprises, elles se trouvèrent en fort pénible situation.

En cas de panique générale, menace de guerre, ne serait-il pas avantageux qu'une partie importante des dépôts en Banque soit ainsi consolidée sur six mois ou un an d'échéance ? Ainsi, la Banque de France n'aura pas à supporter, en quatre ou cinq jours, comme elle le fit en 1914, le réescompte de la presque totalité du papier bancable détenu par nos banques.

Si nous avons traité ce sujet, c'est que nous estimons qu'il est le point vital de toute la question des banques de dépôts. Autour de lui, rayonnent les considérations de liquidité, de sécurité, et surtout d'utilité nationale de nos banques.

Nous nous étonnons donc, que les dernières propositions de loi faisant l'objet de notre ouvrage, n'aient d'aucune façon appelé l'attention de nos Chambres sur cette tentative indispensable de consolidation volontaire de la dette exigible des banques.

M. Klotz (1) fondait ses « banques auxiliaires », sur des dépôts à « trois ans d'échéance au minimum ». Cette formule n'aurait eu, à notre avis, qu'un modeste succès en 1912, et aucun succès aujourd'hui.

M. Durandy ne distingue entre les dépôts à plus et à moins de six mois d'échéance, que pour réglementer le remploi de ces derniers. De même, M. Bedouce ne distingue entre les dépôts à plus et à moins de trois mois, que pour surveiller les Banques recevant ces derniers dépôts. Enfin, les autres propositions ne semblent pas distinguer entre les dépôts à vue et les dépôts à terme.

Nous reprochons donc à ceux de nos parlementaires

(1) Projet de loi du 5 nov. 1912, annexe 2212, doc. parlam., Ch., 1912.

qui s'intéressèrent à la question bancaire, de n'avoir pas envisagé le problème avec une suffisante largeur de vues, et de n'avoir pas montré à nos Chambres, non seulement les possibilités de leur action, mais leur devoir lui-même sur ce délicat sujet.

Seuls, les pouvoirs publics pourront suffisamment alléger nos banques du fardeau de cette immense dette à vue, car l'Etat dispose, dans le domaine économique, d'une arme puissante alternativement dangereuse ou bienfaisante, suivant l'habileté montrée dans son manie-ment. Nous voulons parler de la fiscalité.

Quand l'Etat a eu besoin de l'aide des Bons de la Défense Nationale, il a su les exonérer non seulement de l'impôt cédulaire, mais, même de l'impôt général sur le revenu. Ne pourra-t-il pas faire de même pour les « Bons de Banque » ou tout au moins les faire bénéficier de l'une ou l'autre de ces faveurs? D'autre part, s'inspirant de son devoir d'orienter l'épargne au mieux de la production nationale, ne voudrait-il pas élever encore de 18 à 25 %, par exemple, la taxe sur le revenu des dépôts à vue, afin de stimuler davantage encore les dépôts à échéance? Exonération d'une part, surcharge de l'autre, telle sera l'action de l'Etat.

Quant aux Banques elles-mêmes, leur Consortium de Paris, et leurs Unions Régionales (1) ont réalisé déjà une réglementation officieuse des taux d'intérêts servis, soit pour une Banque de la première catégorie à la date où nous écrivons ces lignes, un maximum de 2 1/2 % en faveur des dépôt à vue, et de 3 1/2, 4, 4 1/2 % pour des immobilisations de un mois, trois mois, et six mois de durée.

(1) Ces ententes apparurent au grand jour pour la première fois le 15 nov. 1925, date à laquelle fut envoyée à chacun des clients des banques participantes, une circulaire imposant une réduction des taux d'intérêts servis et une augmentation des commissions et agios divers.

Que la création matérielle des « Bons de Banques » vulgarise le système, que l'écart soit encore plus marqué entre les taux du « à vue » (1) et du « terme » et alors sera accomplie l'importante réforme qui seule, permettra de réaliser en France le crédit à moyen terme. Jusqu'ici, l'Etat n'a favorisé la solution de ce problème qu'en retirant l'obstacle qu'il était lui-même à sa réalisation par l'émission de Bons de la Défense nationale, à moins d'un an.

Le 16 décembre 1926, une décision du Comité financier de la Caisse autonome de gestion des Bons de la Défense Nationale, suspendait à compter du lendemain, l'émission des bons à un mois, et annonçait la création, à compter du 1^{er} janvier 1927 de Bons de la Défense Nationale à 2 ans. Une nouvelle décision supprima à compter du 30 janvier 1927, les Bons de la Défense Nationale à 6 mois. Ces différentes mesures marquaient de la part de la Caisse autonome de gestion la volonté de renoncer aux ressources importantes, il est vrai, mais instables que lui procurait la souscription par le public à ces bons de courte durée. Par contre, un arrêté du 30 décembre 1926, institua à compter du 1^{er} janvier 1927, l'émission, par les soins de la Caisse centrale du Trésor public, de Bons du Trésor à taux progressifs, allant de 3 % pour les Bons de 1 à 2 mois, à 5 % pour les Bons à 8 mois et plus. L'échelonnement de mois en mois des nouveaux titres, et surtout le fait que les coupures n'étaient pas inférieures à 100.000 francs de nominal, disaient assez que ces Bons étaient destinés à remplacer dans le portefeuille des banques, les Bons de la Défense Nationale à court terme. En un mot l'Etat abandonnait aux banques le soin de recueillir la part de l'épargne à court terme jusque là investie par le public en Bons de la Défense

(1) Ces dépôts à vue méritent l'appellation « d'épargne faînénants » qu'emploie M. Domergue. « La question des Sociétés de crédit », p. 74.

à moins d'un an, mais par contre continuait à s'assurer l'appui des Banques par la création de Bons du Trésor à quelques mois d'échéance seulement. D'ores et déjà on peut prévoir que ces différentes mesures auront pour conséquence une augmentation des dépôts en Banque.

Peut-on évaluer approximativement les sommes ainsi libérées en faveur du marché monétaire? Essayons de tirer quelques conclusions des premières conséquences des réformes que nous venons d'exposer :

Répartition par durée des Bons de la Défense Nationale en circulation.

Coupures	au 31 déc. 1926	au 31 mars 1927	Différence
—	—	—	—
	(en millions)	(en millions)	(en millions)
Bons à 1 mois	5.030	néant	} —8.498
— 3 mois	4.070	935	
— 6 mois	5.003	4.670	
— 1 an	34.972	38.295	+3.323
— 2 ans	néant	2.800	+2.800
Circulation totale	49.075	46.700	—2.375

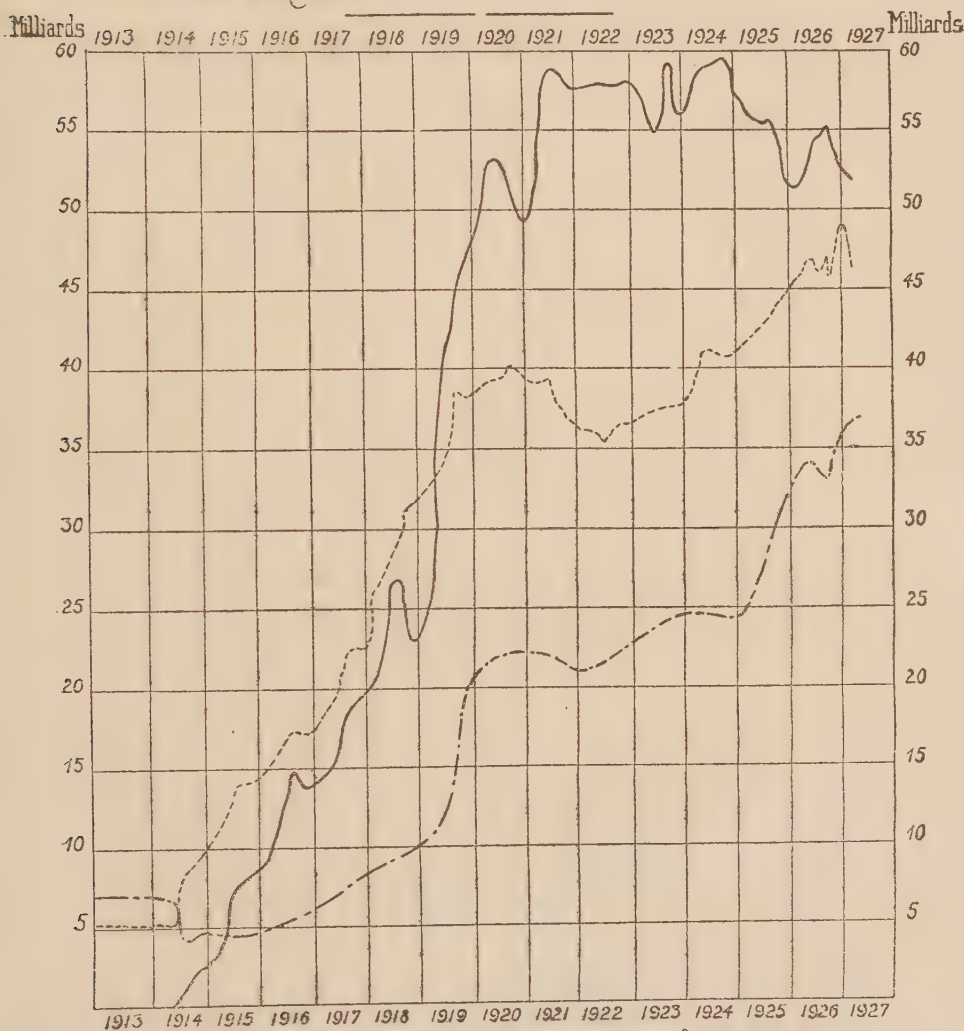
Sur 14.103 millions de francs de Bons à moins d'un an de durée, frappés par les dernières décisions de la Caisse d'amortissement, 8.498 sont venus à échéance au 31 mars 1927. Sur cette dernière somme 6,123 millions de francs furent consolidés en Bons à 1 an et à 2 ans, et 2.375 millions de francs seulement, soit 28 % du montant des Bons échus, ne furent pas renouvelés et vinrent vraisemblablement alimenter les comptes en Banque. 28 % de 14.103 millions de francs ne font guère que 3.948 millions de francs. C'est de cette somme relativement peu importante que nos banques semblent devoir

momentanément bénéficier, du non renouvellement de la totalité des Bons à moins d'un an, alors que l'existence de Bons de banque ou la création opportune de ces Bons aurait pu fixer dans nos banques rien qu'à l'occasion de la réforme mise en œuvre par la Caisse autonome, de 5 à 6 milliards de francs. Rien qu'en ceci, il y avait de quoi améliorer, pour le moment, dans des proportions satisfaisantes la situation du crédit commercial et industriel à moyen terme.

Va-t-on laisser passer cette chance de lancer efficacement le Bon de Banque en le faisant naître dans le sillage tout tracé par les Bons de la Défense Nationale à 1 mois, 3 mois et 6 mois ? Alors que le Bon de la Défense dont la création fut entourée de tant de scepticisme, n'établit sa renommée que par les circonstances extraordinaires dans lesquelles il fut institué, peut-on assurer que dans des années les Bons de Banque à quelques mois d'échéance sauront ranimer la faveur du public pour ce genre de placement ?

Si nos banques n'avaient pas si activement recherché les seuls dépôts à vue, elles n'auraient pas souffert d'une façon aussi sensible de la concurrence que leur fit l'Etat par ces Bons de la Défense Nationale à 1, 2, 3 et 6 mois. Peut-on en effet parler d'une progression de nos banques depuis 1914, dans leur recherche de l'épargne ? Sont-elles plus qu'avant la guerre le grand réservoir des capitaux disponibles ? Le nombre considérable de nouveaux guichets mis à la disposition du public pourrait le faire croire. Malheureusement pour nous former une opinion sur ce point, nous ne pouvons guère que nous reporter à certains indices, tels que celui du rapport des sommes totales déposées à vue ou à terme dans nos 19 principales banques de dépôts, au montant de la circulation de la Banque de France :

*Courbes de la Circulation des Bons de la
Défense Nationale, des Billets de la Banque de France et du total
des Dépôts dans les 19 plus grandes banques françaises de Dépôts,
de 1914 au 31 Mars 1927.*



----- Circulation des Bons de la Défense Nationale
 ----- Circulation des Billets de la Banque de France
 - . - - - Total des Dépôts des 19 principales Banques Françaises de Dépôts
 (à noter que de 1914 à 1919 cette courbe ne tient pas compte des Dépôts du
 Crédit du Nord, qui ne publia pas de Bilan durant la guerre). Les dépôts
 de cet Etablissement furent :
 au 31 Mars 1914 : frs 180² Millions - au 31 déc. 1919 : frs 1510² Millions

En millions.

ANNEES	Dépôts à vue à terme, bons à échéance	Circulation fiduciaire	Rapport
Déc. 1913.....	7.026	5.173	136 %
— 1918.....	11.450	29.432	39 %
— 1920.....	22.115	37.923	58,3%
— 1921.....	21.636	36.459	59,4%
— 1922.....	22.964	36.215	63,2%
— 1923.....	24.757	37.755	65,5%
— 1924.....	24.532	40.597	60,5%
— 1925.....	32.424	49.873	65 %

Des conclusions présentant une rigueur mathématique ou simplement une certaine précision ne peuvent être tirées de ces chiffres, et il faudrait se garder de dire que depuis la guerre l'importance relative de nos banques de dépôts a diminué de moitié. Mais il est évident que nos banques n'ont pas actuellement la place qu'elles avaient sur le marché monétaire français avant la guerre. Un certain optimisme est donc possible, quant à l'avenir de ces Etablissements, car si leur actuelle prospérité suffit à la rémunération de leur capital social, elles connaîtront par une meilleure technique, en attirant en particulier à elles des sommes indisponibles pour 3 mois, 6 mois ou un an, un essor sensiblement supérieur à celui dont elles ont été favorisées jusqu'ici.

De l'examen du droit comparé, nous dégageons sur ce point de la consolidation des dépôts, l'exemple de la Suède. M. André Sayous (1) nous en dit : au point de vue technique, les opérations des banques suédoises se distinguent en ce que les dépôts remboursables à long

(1) *Rev. écon. intern.*, 1923, T. II. « Les Banques suédoises. »

terme, ou plus généralement après un long préavis, forment une partie très importante des fonds dont elles disposent. Aussi ont-elles beaucoup moins que nos banques le souci de posséder les éléments liquides... » En fait, en Suède les comptes à vue n'ont guère plus de 1 % d'intérêts; les comptes à terme fixe ou à préavis d'un mois, 3 %. Les « Comptes d'Epargne » ont aussi 3 %. Mais s'ils tirent plus de 1.000 kr. par mois à vue, ils ont à payer une commission sur le supplément retiré. En cas de crise les banques ont le droit de refuser ces décaissements supplémentaires. Nous considérons, quant à nous, ce refus facultatif de la part de la banque comme dangereux, car il pourra quand la banque voudra en bénéficier, la discréditer. C'est pourquoi le système de bons à échéance que la banque n'aurait pas le droit de rembourser avant terme nous paraît préférable.

CHAPITRE III

ETUDE CRITIQUE DES DIVERSES FORMULES DE RÉGLEMENTATION DES OPÉRATIONS D'ÉMISSION DE TITRES JUSQU'ICI PROPOSÉES OU RÉALISÉES EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

SECTION I. — *De l'autorisation préalable à toute émission de titres.* — A) *Des valeurs étrangères.* — B) *Des émissions de valeurs françaises.* — C) *Des modalités de l'autorisation préalable.* — 1. *Autorisation ministérielle.* — 2. *Autorisation législative.* — 3. *Autorisation d'un Conseil national des Banques françaises (critique des propositions A. Rendu, Chastanet et Simon Reynaud.*

Réglementation ou liberté ? Là encore des intérêts nombreux et parfois opposés seront à examiner.

A. — *Des valeurs étrangères.* — La cruelle expérience vécue par l'Épargne d'une part (1), l'industrie et le commerce français de l'autre, au cours de ces cinquante dernières années, est concluante. M. Germain, alors président du Conseil du Crédit Lyonnais, parlait en 1905 de un milliard et demi de francs placés annuellement chez nous en valeurs étrangères (2). M. Jean Lescure (3) estimait la plus-value annuelle de notre épargne nationale à 4 milliards de francs par an, convertie pour 40 % en fonds étrangers. Au 31 décembre 1913, le portefeuille

(1) Rapport Landry du 8 déc. 1918, « ces pertes (celles de l'épargne française) ne se seraient pas élevées d'après certains auteurs à moins de 7 milliards et demi en quinze ans ».

(2) Lysis. « Contre l'oligarchie financière en France », p. 88.

(3) *Revue polit. et parlam.*, 10 février 1912. « La puissance d'épargne de la France et les placements étrangers. »

français détenait entre autres pour 13 milliards de francs de fonds d'Etat russes et pour 4 milliards de francs de valeurs industrielles russes (1). A ceci comparons la pénurie de capitaux et de crédits à long et à moyen terme dont souffraient notre industrie et notre commerce.

Les principes libre-échangistes encourageaient pourtant cette fixation des capitaux là où un taux d'intérêt plus élevé qu'ailleurs décelait une plus grande efficacité dans l'emploi de ces richesses. Mais si notre patrimoine national bénéficia durant quelques années de coupons supérieurs de un quart ou de un cinquième à la rémunération qu'auraient offerts nos emprunteurs français, par contre l'expérience des faits, juge infaillible de toutes les théories, a prouvé que cette orientation financière à l'exportation des capitaux et aux revenus élevés pouvait, quelques années seulement après les placements, se terminer par l'anéantissement des sommes ainsi investies.

Nous pensons donc qu'il est sage, surtout en matière de législation, de ne pas généraliser les systèmes économiques même les meilleurs. La liberté des transactions, excellente pour le commerce en général, sera peut-être moins bonne sur le marché financier pris en particulier. Supposons que cent francs n'aient rapporté avant la guerre que trois francs à l'obligation d'une usine hydro-électrique des Pyrénées, laquelle n'aurait tiré de cet emprunt qu'un revenu de cinq francs seulement. Il n'y avait là pour l'économie française qu'un placement à 5 %, dont 3 % versés aux obligataires, et 2 % portés aux bénéfices bruts de la société. Cent autres francs auraient pu être investis dans un emprunt 5 1/2 d'une sucrerie américaine, rapporter 5 fr. 50 à l'obligataire français et 4 francs net à la société étrangère. Certains économistes, même français, auraient pu applaudir à

(1) Exposé des motifs de la proposition Chastanet. Lysis, op. cit., p. 92 à 97, s'étend longuement sur ces abus des placements de valeurs russes.

cette dernière combinaison, qui porte le revenu de notre capitaliste compatriote de 3 à 5 1/2, et le revenu global examiné au seul point de vue de la productivité, de 5 à 9 1/2. Aucun compte n'a été tenu dans ces calculs des avantages profonds du placement national (1) : répercussion de l'abondance et du bon marché de l'électricité sur l'industrie de toute une région, équipement des usines et des transports de force confiés à des producteurs français, bien-être donné à nos ouvriers par l'augmentation des salaires, consécutive à un développement industriel, utilité pour la Défense nationale d'usines nombreuses et supérieurement organisées. Enfin, absence des risques nombreux et propres aux placements lointains.

A ceci, les défenseurs de notre politique financière d'avant-guerre nous rappelleront les avantages diplomatiques que nous retirions de nos prêts aux puissances étrangères (2), l'utilité des valeurs internationales en matière de change et l'aide que le gouvernement français a pu se procurer ainsi durant la guerre 1914-1918 (3).

M. Edmond Théry a su trouver une argumentation encore plus séduisante (4) :

« L'Épargne nouvelle placée en valeurs mobilières

(1) Rapport Landry, Doc. parlem., Ch. 1918, annexe n° 5338. «Ceux-là même qui n'étaient pas partisans d'un nationalisme financier exclusif et qui admettraient l'utilité d'une exportation de capitaux mesurée, répondaient qu'une bonne partie des milliards fournis à l'étranger par notre épargne, s'ils avaient été employés à compléter notre outillage national, à exploiter nos richesses, à développer notre production, auraient exercé sur nos changes une action tout aussi heureuse que nos placements en fonds d'États (étrangers).

(2) Lysis a nié ces avantages diplomatiques. « Si, dit-il, un prêt à l'étranger est pour nous une force durant les négociations, par contre, notre situation de créanciers est pour nous une faiblesse par la suite.

(3) A ceci, M. Landry, dans son rapport sur la proposition Durand, nous dit : « Quant à l'aide que notre portefeuille de titres étrangers devait nous donner aux jours de la grande épreuve nationale, l'événement a montré qu'il ne fallait pas s'en exagérer l'importance. »

(4) « Les Progrès Economiques de la France. »

françaises a successivement produit un revenu de 6,05 % en 1850, de 5,30 % en 1869, de 4,50 % en 1880, de 3,60 % en 1890, de 3,28 % en 1907. A quel taux le loyer de l'argent serait-il tombé dans notre pays si l'épargne nouvelle n'avait pas eu à sa disposition les valeurs internationales. Peut-être au-dessous de 1 %... C'eût été la ruine des petits rentiers, des employés et des salariés de tout ordre... »

A notre avis, cette objection ne résiste pas à l'examen des taux d'escompte pratiqués en France durant la période envisagée et qui démontre que sur le marché monétaire, donc également sur le marché financier, les capitaux n'étaient pas superflus. Toutefois, les circonstances générales y aidant, (taux élevés pratiqués en France depuis la dépréciation de notre monnaie), on ne peut plus parler chez nous, depuis de nombreuses années, d'une exportation de capitaux systématiquement organisée par nos banques. Nous donnons, ci-dessous, d'après des éléments recueillis principalement dans l'Economiste Européen, la décomposition en valeurs Françaises et étrangères des émissions faites chez nous au cours de ces dernières années :

Emissions en milliers de francs

Années	Fonds d'Etat français compte tenu des rentes remises en consolidation	Valeurs de Sociétés françaises	Valeurs étrangères
1910 ..	106.000	779.000	4.726.000
1919 ..	1.500.000	9.129.123	437.365
1920 ..	29.640.000	14.082.841	125.675
1921 ..	9.630.695	6.497.969	133.697
1922 ..	10.481.769	4.072.142	18.350
1923 ..	16.405.937	4.421.512	911.886
1924 ..	5.330.804	7.487.235	426.728
1925 ..			

Dans l'état actuel de notre économie nationale, nous pensons qu'il soit sage de nous en tenir aux textes législatifs actuellement en vigueur, et de réserver à nos nationaux le produit annuel de l'Epargne françaises. Non pas que nous préconisions comme un dogme intangible les prohibitions d'exportation de capitaux contenues dans la loi du 3 avril 1918 — mais il nous paraît souhaitable que le régime institué par la loi du 31 mai 1916, modifié par l'article 32 de la loi du 30 décembre 1920, continue durant fort longtemps à soumettre en France les émissions de valeurs étrangères à l'obligation de l'autorisation préalable.

B. Des émissions de valeurs françaises.

Si nous admettons par intérêt national le régime de l'autorisation préalable en matière d'émissions étrangères, autorisation que nous voudrions même voir émaner du Parlement, par contre, nous nous élèverons de toutes nos forces contre toute réglementation des émissions françaises (1). Peut-on supposer à quel point serait néfaste l'action d'une autorité tranchant souverainement de l'opportunité de telle ou telle émission ! Le reproche le plus grave que nous lui ferons est le suivant : une émission de valeurs commerciales ou industrielles françaises, et ce sont les seules qui relèveraient de l'action d'un organe spécial de contrôle, étant admis que les valeurs étrangères subiraient la sanction législative, est en principe la suite normale d'un crédit de banque. Celle-ci a fait des avances : 10 ou 20 millions

(1) « Mais ici nous le dirons tout de suite et bien haut, aucun contrôle ne peut être admis (sur les émissions de valeurs françaises), sauf dans la mesure et dans les cas où la législation existante et spécialement la législation sur les Sociétés le comporte. Les industries privées sont libres... Une entreprise privée est seule capable d'apprécier ses besoins et de régler ses moyens d'action, et comme elle a l'entière responsabilité de ses actes, elle doit rester maîtresse de ses décisions, aussi bien en matière d'emprunts qu'en toutes autres. »

Un Conseil national des Banques françaises. F. Faure. *Rev. pol. et parl.*, 1922, T. I., p. 355.

de francs, et la Société rembourse cette facilité par le produit d'une augmentation de capital, ou d'un emprunt obligataire que patronne la banque ou le groupe de banques intéressés. C'est le processus normal d'un appel au marché financier (1). Une discrétion naturelle nous empêche de justifier par des exemples concrets la règle que nous allons exposer, mais qui se vérifie dans la quasi généralité des cas : le produit d'une émission de titres commerciaux ou industriels autres que les actions représentatives du capital social initial, est préalablement absorbée pour moitié au moins, par la nécessité du remboursement des crédits de banque ». Dès lors se précise le danger : soumettre les émissions nationales à l'autorisation préalable, c'est par répercussion rendre aléatoire pour les banques le remboursement de leurs avances, et restreindre en fait celles-ci. Ce résultat condamne de lui-même l'esprit du système.

c) *Des modalités de l'autorisation préalable.*

Quant aux modalités préconisées, celles-ci sont encore d'inégales qualités :

1. *Autorisation préalable ministérielle.* — C'est le régime institué en France par la loi du 31 mai 1916 « Interdisant (2) jusqu'à une date à fixer par décret en Conseil des Ministres, après la cessation des hostilités, sauf dérogations par arrêté du Ministre des Finances,

(1) Le rapport Landry faisant l'éloge des banques régionales de l'Est et du Sud-Est de la France : « Elles ont usé de leur crédit propre pour soutenir les affaires industrielles, puis elles ont, en deuxième lieu, associé à cette œuvre par une persuasion patiemment exercée sur leur clientèle, une grande partie des capitaux disponibles de celle-ci ; *consolidant périodiquement leurs avances par des émissions d'obligations.* »

(2) Déjà d'après l'ordonnance du 18 novembre 1823, et par le décret du 6 févr. 1880, le ministre des Finances, après consultation du ministre des Affaires étrangères, pouvait interdire l'inscription à la cote d'un fonds d'Etat ou d'une valeur étrangère quelconque ; ce veto portait seulement sur l'admission à la cote, mais l'émission elle-même restait libre ; rarement d'ailleurs celle-ci avait lieu à l'encontre de la désapprobation du ministre..., c'était peu...

« l'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France de titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernement étrangers, d'obligations ou de titres de quelque nature qu'ils soient, de villes, corporations ou Sociétés françaises ou étrangères. « L'article 32 de la loi du 30 décembre 1920 a rendu, à juste raison, la liberté d'émission aux valeurs françaises ».

Donc, l'autorisation ministérielle n'est plus requise actuellement que pour le placement de valeurs étrangères. Nous approuvons le principe de cette dernière réglementation, mais en critiquons la forme. Il est dangereux de ne faire dépendre que d'un seul homme des initiatives aussi lourdes ; il n'est pas bon de laisser même un ministre des Finances devant l'éventualité de l'offre d'une commission de plusieurs millions en rémunération d'une seule signature, laquelle ne lui sera, dans la plupart des cas, d'aucune façon reprochée. Aussi approuvons-nous pleinement la fin de l'article 2 de la proposition Debierre.

« Sans une décision du ministre des Finances ratifiée par les deux Chambres ». Aux Etats-Unis, les placements de titres pour compte d'un « pays étranger » font l'objet, depuis mars 1922, de l'obligation pour les banques d'un compte-rendu au Gouvernement, préalable à l'opération. L'extrême cohésion de l'organisation bancaire de ce pays aboutirait à l'abandon du projet d'émission en cas de désapprobation des pouvoirs publics.

2) *De l'autorisation préalable législative.* — Nous n'avons guère à ajouter en matière de titres étrangers à l'excellente initiative de M. Debierre et à notre réprobation de toute mesure semblable en ce qui concerne les valeurs françaises. — En droit comparé, nous n'avons pas trouvé de dispositions soumettant l'émission des valeurs soit étrangères, soit surtout nationales, à la sanction législative.

3. *De l'autorisation préalable d'un conseil national des Banques françaises.*

C'est le but précis de la proposition de M. Ambroise Rendu et de quatre de ses collègues. On a pu en dire : « sous les apparences d'une mesure anodine qui pourrait faire illusion à quelques personnes, cette initiative, si elle était suivie, même après certaines atténuations ou corrections, ne tendrait à rien moins qu'à soumettre en France l'industrie de la Banque à une réglementation injustifiée et intolérable. » (1)

L'exposé des motifs de M. Rendu nous parle d'aider notre effort financier pour qu'il y ait toujours concordance entre l'action des banques et les intérêts de France. Ces motifs sont immenses, et leur exposé, bien superficiel...

Article 2. — La présidence du ministre des Finances rattache-t-elle l'organe au ministère des Finances? Comment seront élus les six délégués des banques françaises? Le suffrage du Crédit Lyonnais aura-t-il le même poids que celui d'une toute petite banque? Des questions semblables se posent au sujet de l'élection des délégués des associations professionnelles, des commerçants, des industriels et des Colonies. Puis des inquiétudes paraissent légitimes quant à la capacité en matière économique et surtout bancaire de deux membres de l'Institut et de la généralité des autres membres du Conseil. Il est également à prévoir que toutes ces personnalités fort absorbées par ailleurs, n'auront guère le loisir d'étudier à fond chacune des nombreuses émissions qui lui seront soumises. L'autorisation risquera fort alors d'être une simple formalité. C'est le moindre mal qu'on puisse craindre de cette innovation.

Article 3. — Le Conseil national est obligatoirement « consulté ». Nulle part dans la proposition, nous n'apprenons le sens de cette « consultation », aboutira-t-elle à un vœu platonique du Conseil? L'exposé des motifs

(1) Fernand Faure. *Rev. polit. et parl.*, 1922, p. 348.

parle cependant de « rôle éminent » de ce dernier qui doit « assurer » la concordance des intérêts nationaux et privés. L'article 9 se réfère aux décisions du Conseil (1). Celles-ci seraient exécutoires sur simple avis favorable du gouvernement. Nous n'avons, en tout cela, aucune précision sur le rôle effectif de cet organisme. Seules les émissions dépassant 3 millions de francs donneront lieu à « consultation ».

Mais c'est d'avance abandonner tout contrôle sur les émissions n'atteignant pas ce chiffre... Il est au contraire indispensable, à notre avis, de surveiller tous les appels à l'épargne, et de sanctionner en fonction de leur importance propre, les mauvais placements préconisés par une banque.

L'article 4 parle de non immixtion du Conseil dans la gestion des banques, et de suite nous dit que ce dernier a le droit de présenter des observations aux Assemblées générales, avant le vote ratifiant les bilans. La pensée peut difficilement être plus contradictoire.

La fréquentation des Assemblées générales de banques peut nous laisser sceptiques sur l'effet des « observations » du Conseil national, ou bien celles-ci viseraient le manque de liquidité ou le caractère aléatoire des emplois, et leur efficacité se mesurerait à l'affolement provoqué chez les déposants ou bien seraient-elles aussi banales que la généralité des paroles prononcées jusqu'ici en pareilles circonstances.

L'article 9 (2) est certainement le plus surprenant.

La proposition de M. Chastanet et de 105 de ses collègues du parti socialiste, soulève les mêmes objections de fonds, et quelques remarques de forme.

(1) Il semble qu'un Conseil « consultatif » ne puisse donner que des avis. L'art. 9 qui dit que l'utilisation du fonds de réserve se fait suivant « décision » du Conseil, et après « avis favorable » du gouvernement, est bien surprenant. Tout au plus aurions-nous compris « avis favorable du Conseil » et décision du gouvernement.

(2) Nous en avons fait la critique dans la section V, chapitre I, de la première partie de notre ouvrage.

Article 2. — Le Conseil supérieur des banques n'est pas présidé par le ministre des Finances, mais est « constitué auprès du ministre des Finances ». Les membres passent de 27 à 25, les six délégués des banques françaises sont remplacés par deux directeurs ou administrateurs de Sociétés anonymes de banques, deux représentants de banques régionales ou locales, un représentant des banques populaires, un représentant des Sociétés de crédit mutuel agricole, un représentant de la banque des coopératives et de trois personnes spécialement compétentes en matières de banque. On ne peut que s'étonner de voir la faible place réservée aux représentants de nos grandes banques de dépôts dans une telle répartition...

Le contrôle de l'émission des valeurs sera, d'après l'art. 3 organisé par décrets rendus après avis du Conseil supérieur des banques. En réalité le texte de la loi proposée ne dit de cette question capitale des émissions à peu près rien, sinon que le législateur se repose sur un décret, lequel sera rendu après « consultation » du Conseil supérieur des banques.

Cette proposition de loi ne fixe donc que le principe du contrôle de l'émission, détestable dans la mesure où il dépasse la surveillance des seules valeurs étrangères.

On a pu dire du texte de M. Chastanet (1) : « Nous comprenons très bien que les banques considèrent comme inquiétante l'imprécision de cette proposition. » En réalité, des particuliers auraient les pouvoirs que notre constitution réserve à nos législateurs. Si M. Chastanet est resté dans le vague, c'est parce qu'il n'a pas pu préconiser lui-même des solutions concrètes; or d'autres en trouveront-ils qui ne porteront pas atteinte à des intérêts respectables? »

Le Comité consultatif des établissements de banques ou de crédit proposé par M. Simon Reynaud, composé de 20 membres, doit être consulté au sujet des demandes et

(1) André Sayous. *Rev. Econ. Internat.*, 1925, p. 272.

des retraits d'enregistrement; il peut être saisi par le ministre de toutes autres questions relatives à l'application de la loi. Comme celle-ci dit dans son art. 1 que « les établissements pratiquant des opérations de banque ou de crédit quelconque... sont soumis à la surveillance et au contrôle de l'Etat », il est vraisemblable que le Comité consultatif aurait à intervenir dans la surveillance des émissions de titres. Mais tout cela n'est que très imprécis.

SECTION II. — *De l'interdiction pour les banques de dépôts de s'intéresser à des placements de titres même à la commission.*

Il est de toute évidence que cette interdiction ne saurait viser les fonds d'Etats eux-mêmes. Nous pouvons à ce sujet rappeler par exemple le rôle joué par le Crédit Lyonnais, le C.N.E.P., la Sté Générale, la B.N.C. et le C.I.C., au cours des deux emprunts nationaux 5 % et 6 % 1920.

Ces cinq banques de dépôts à elles seules placèrent 5.017 millions de francs des 15.740 millions de francs du premier emprunt, soit 31,9 % et 9.770 millions des 27.000 millions du deuxième, soit 36,2 % (1). Quant au placement des autres valeurs, on peut se demander, étant donnée notre organisation financière, par quels guichets les souscriptions pourraient être aussi largement obtenus, si nos banques de dépôts ne pouvaient traiter ce genre d'opération.

C'est pourquoi nous ne pouvons retenir sérieusement (2) les paroles prononcées par M. Henri Michel, à la Chambre, le 30 novembre 1909, sur « la nécessité et

(1) A. Théry. Les grands Etablissements de Crédit français, avant, pendant et après la guerre. Thèse, Paris, 1921.

(2) Nous ferons les mêmes réserves à la suggestion de M. Domergue, d'interdire aux banques ayant plus de 100 millions de dépôts le placement de valeurs mobilières, même à la commission. « La question des Sociétés de crédit », p. 101.

l'urgence d'interdire à nos grands établissements de dépôts le commerce des valeurs mobilières », que dans la mesure où le vague de cette déclaration ne viserait que l'interdiction pour les banques de dépôts d'entrer dans des syndicats de garantie.

M. Landry, dans son rapport sur la proposition Chastanet désapprouve avec force toute réforme qui sacrifierait la puissance de placement de nos banques de dépôts. C'est également notre avis, et à cette occasion nous répétons la nécessité absolue d'écarter tout système de réglementation qui nuirait au libre développement du rôle économique de nos banques.

SECTION III. — *De l'interdiction des opérations de contrepartie.* — A) *De la contrepartie occulte.* — B) *De la contrepartie avouée.* — *Nécessité de leur prohibition.*

Nous aurions pu penser que ceux de nos parlementaires qui ont fait effort au cours de ces dernières années en vue de protéger l'Épargne publique n'auraient pas manqué d'apporter de profondes modifications à la législation actuelle des opérations de Bourse, et qu'entre autres questions traitées, celle du régime des opérations de contre partie n'aurait pas été négligée. Malheureusement aucun des textes faisant l'objet de notre ouvrage n'a abordé ce très important sujet.

Le défaut de contre-partie n'a pas à être examiné à l'égard d'un agent de change. Ce dernier n'ayant pas le droit de traiter des opérations pour son compte (1).

L'intermédiaire libre, banquier ou coulissier sera par contre tenté de se porter acheteur des titres vendus par son donneur d'ordre, et vendeur des titres dont ce dernier se mettrait acheteur, ceci pouvant être fait d'une façon occulte ou avouée.

A. — *De la contrepartie occulte.* — Elle est de beau-

(1) Art. 85, C. Com.

coup la plus dangereuse pour l'épargne publique ; le banquier détenteur d'un important paquet de valeurs douteuses mais savamment vantées par lui soit dans les feuilles financières, soit dans ses entretiens avec ses clients, pourra écouler ainsi une grande quantité de titres et réaliser un important bénéfice dont la crédulité et l'inexpérience du public feront les frais. Ces pratiques, évidemment contraires aux intentions des donneurs d'ordres, faussant les cours pratiqués sur le marché, incompatibles avec le contrat de mandat, sont condamnées par les tribunaux, non seulement au titre du droit civil, mais aussi à celui du droit pénal. Après quelques hésitations, la jurisprudence a finalement reconnu à la contrepartie occulte les éléments du délit d'escroquerie, et de l'application de l'art. 405 du Code pénal (1). La sanction civile sera la nullité relative de l'opération (2), l'exécution volontaire ne valant ratification que si le donneur d'ordre y a procédé en toute connaissance de la nullité et avec la volonté de la couvrir (3).

Mais parfois l'intermédiaire prendra la précaution de s'assurer l'aide d'un second agent, banquier comme lui souvent, auquel il appliquera l'opération : nous avons là le cas de contrepartie indirecte. Une jurisprudence constante protégera le donneur d'ordre exactement comme ci-dessus ; son mandataire et le substitué de son mandataire ne seront dégagés que par la production d'un compte faisant foi d'un règlement réellement effectué par un tiers à un cours déterminé (4).

B. — *De la contrepartie avouée, ou contrat direct.* — La Cour de cassation a reconnu la validité du contrat direct, en décidant que « le coulissier ou banquier chargé par un client d'opérations sur valeurs mobilières, comme

(1) Cass., 16 févr. 1907, Dalloz, 1909, 1. 201.

(2) Nous ne traiterons pas ici la question de l'absence de contrepartie sur titres cotés, laquelle entraîne une nullité absolue et d'ordre public, en vertu des textes constituant le statut des agents de change.

(3) Reg., 27 nov. 1907, D. 1908.1.225, 10 déc. 1912, D. 1914.1.97.

(4) Cass. 10 déc. 1912. D. 1914.1.349.

tout commissionnaire ne peut se substituer contrepartie de son commettant, que'n vertu d'un accord spécial qui l'y autorise. » Mais la jurisprudence est très sévère quant à la preuve matérielle de l'existence de cet accord. L'emploi de clauses vagues ou de formules imprimées ne mettra pas toujours le contrepartiste à l'abri de poursuites correctionnelles (1).

En résumé c'est à la Cour de cassation que revient le mérite des mesures de protection de l'épargne actuellement mises en œuvre en matière d'ordres de Bourse. Celle-ci par une large application de l'art. 405 du Code pénal, a pu dégager soit les manœuvres frauduleuses, soit seulement le défaut de qualité du banquier contrepartiste occulte. S'inspirant de principes juridiques généraux, elle peut dans le même cas, par le jeu de la nullité relative donner à l'épargnant lésé réparation civile du préjudice subi. Par contre nos tribunaux sont complètement désarmés en matière de contrepartie avouée incontestable, le contrat ainsi exprimé faisant la loi des parties.

Ces considérations nous conduisent à énoncer qu'il serait urgent d'interdire à l'occasion de la législation sur la réforme bancaire, à tout banquier ou intermédiaire dans l'exécution d'une opération de Bourse, de se porter contrepartiste avoué ou occulte de l'ordre donné par un non banquier (2). L'art. 405 du Code pénal serait appli-

(1) Cass. 1^{er} déc. 1911, et Dalloz. *Manuel des opérations de Bourse*, p. 589 et suiv.

(2) En matière de Bourse des marchandises, la réglementation a déjà atteint un développement intéressant :

1. La contre-partie occulte était punie par la loi du 18 juillet 1866 (art. 7), sur la législation du courtage en marchandises, frappant d'amende et même de destitution le courtier inscrit ou assermenté qui a pris un intérêt sans en aviser les parties dans un marché dont il était chargé.

2. La contre-partie avouée elle-même a été atteinte par la loi de finances du 17 février 1912, art. 8, al. 2 et 3, interdisant à un courtier ou à un commissionnaire en marchandises, de sortir de son rôle de mandataire et de n'appliquer une opération à terme même en plein accord avec son donneur d'ordre, dans le cas où ce dernier ne s'occuperait pas professionnellement de l'achat ou de la vente des marchandises, et cela à peine de nullité.

qué d'office à toute infraction à cette règle. La rigueur de ce texte qualifiera d'office d'abus de confiance ces faits délictueux, et leur assimilera les opérations dites de « complaisance » faites par un ami de l'intermédiaire en vue d'éviter à celui-ci d'être dévoilé comme contrepartiste, direct ou indirect.

Nous savons qu'il sera impossible d'épurer d'un seul coup le commerce des valeurs de la multitude d'officines qui gravitent autour du marché « hors cote ». Mais n'oublions pas qu'en matière financière, les pertes les plus considérables qu'a subi l'épargne ont été provoquées non pas par de vulgaires escrocs, mais par des personnages jouissant d'une parfaite honorabilité, et se gardant bien de tout fait illicite. Les manœuvres ayant entouré l'émission et la cotation des grandes émissions étrangères faites en France avant la guerre, les ravages, le mot n'est pas trop fort, que causent journellement les opérations de contrepartie occulte ou même avouée, ont été la conséquence des négligences du législateur. Que la sévérité de celui-ci s'affirme sur ce point particulier (1) et sur les diverses faces dangereuses de l'activité bancaire, et nos épargnants n'auront plus à craindre que les agissements des escrocs. Qu'on nous excuse ce mot un peu dur, mais ce jour-là, les capitalistes français seront pratiquement en sûreté.

La loi devra assimiler à la contrepartie avouée les opérations de ventes directes de titres au guichet si largement effectuées avant la guerre, même par nos plus grandes banques. Ce procédé permettrait d'écouler sans aucune des formalités légales des valeurs d'une émission publique difficile : fonds Sud-Américains, etc. La commission retenue par l'émetteur en semblable cas était bien entendu fort importante. L'opportunité de cette nouvelle prohibition se passe donc de commentaires.

(1) *Rev. écon. int.*, 1925, p. 284. André E. Sayous : « De même que la loi sur les débits de boisson n'autorise les nouveaux débits à livrer que des alcools à base de vin à moins de 23 %, la loi sur les banques devrait interdire les opérations de contre-partie avec le public ordinaire. »

SECTION IV. — De l'interdiction pour les banques de dépôts de participer à des syndicats de placement ou de donner leur garantie même indirectement à l'occasion d'un placement. — Des différents types de syndicats de garantie. — Historique et droit comparé. — De l'organisation de la responsabilité des Banques en matière d'émission.

Cette réglementation serait tournée surtout à l'avantage des déposants plutôt qu'à celui des souscripteurs et se rapproche par certains côtés de la question du fractionnement des engagements. Exposons brièvement les principaux types de participations syndicales.

1. — Le syndicat de prise ferme et de placement : l'établissement devient immédiatement acquéreur des titres, purement et simplement, l'immobilisation est considérable.

2. — Le syndicat de garantie et de placement : la banque ne fait que garantir la totalité de la souscription et ravalera pour son propre compte les titres non placés.

3. — Le syndicat de simple prise ferme : n'est pas en rapport avec le public mais traite avec des banques participantes qui à leur tour formeront un syndicat du type n° 1 ou n° 2. Ces syndicats de simple prise ferme gardent pour eux une part importante de la commission. Là encore l'immobilisation est fort élevée.

4. — Les simples syndicats de garantie : les participants ne placent aucun titre dans le public mais s'engagent à racheter la « queue de titres » non placés par les banques opérant à la commission.

La répartition de ce solde non placé, appelé « queue » en langage de finance, s'opère de deux façons principales :

a) *Dans le syndicat à la parisienne*, le solde est réparti proportionnellement à la participation de chacun, sans exonérer ceux qui auraient placé toute leur attribution.

b) *Dans le syndicat à la lyonnaise* : la « queue » est répartie au prorata de la part non placée de chacun sur

le montant de sa participation. L'inconvénient technique de ce système qui est de moins en moins employé, est que certains participants préfèrent terminer un placement difficile au rabais, en accordant des rétrocessions à leurs clients, ce qui crée une concurrence et un précédent fâcheux.

Ces développements sont nécessaires à la bonne compréhension de l'immobilisation de capitaux considérables que causera un syndicat du type 1 ou 3, par l'achat comptant et souvent pour des dizaines de millions de francs de titres. Les syndicats des types 2 et 4 ne provoquent qu'une immobilisation égale au solde non placé, mais font courir sur ce solde l'aléa des réalisations ultérieures. Ils sont en réalité de simples spéculations sur la puissance de placement de chacun des participants.

Quant à la répartition du solde non placé, le syndicat à la parisienne de plus en plus en honneur, offre ce danger supplémentaire de faire subir à chacun des participants si prudent qu'aura été son engagement, l'aléa de l'insuccès de l'émission chez l'un ou l'autre de ses co-participants.

Rien que cette vision de risques d'immobilisation d'une part, et de risques de moins-values de l'autre, nous font assez comprendre (1) qu'il n'y a là rien qui ne relève de l'activité d'une banque de dépôts, d'autant plus qu'en période de crise, les soldes jusque là « non placés » deviennent d'une réalisation impossible (2).

Effets économiques de cette prohibition. — L'inter-

(1) Lysis, op. cit., p. 183, préconise l'interdiction de ces participations syndicales aux banques de dépôt. Ces propositions de Lysis furent développées au cours des interpellations socialistes des 7 et 8 février 1907 : la séparation des banques de dépôts et des banques d'affaires parut trop absolue et aucun texte ne fut voté à cette occasion.

(2) Edmond Baldy. *Les Banques d'affaires en France depuis 1900*. 1 vol., Paris 1922, p. 71 : Quel est le fondement juridique du bénéfice syndical proprement dit, déduction faite de la commission de placement ? N'est-ce pas un prélèvement abusif effectué par les Banques ? Il n'en est rien : le bénéfice syndical représente la rémunération du risque. » Cela nous dit bien que ce genre d'opérations devrait être interdit aux Banques de dépôts.

diction du commerce des acceptations antérieurement au Federal Reserve Act entré en vigueur le 23 décembre 1913 pesa sur le développement de l'industrie bancaire des Etats-Unis dans des proportions que personne ne conteste. Verrons-nous en France une désorganisation de notre marché financier et un affaiblissement de notre puissance nationale de placement à la suite de la prohibition faite aux banques françaises de dépôts de prendre des participations syndicales ?

L'extraordinaire développement de nos établissements de crédit leur a donné en fait le monopole des guichets. Les banques d'affaires n'ont plus que celui de la recherche et de l'étude des opérations financières. Sur une commission de 10 % brut allouée aux banquiers, la moitié va au syndicat de simple prise ferme (la banque d'affaire), et l'autre moitié est attribuée au syndicat de garantie et de placement : 2,5 % pour la garantie et 2,5 % pour le placement, ceci étant bien entendu très approximatif.

Le report sur les banques d'affaires de la totalité de la garantie à donner se traduira par une augmentation du capital social de ces établissements et par une extension de la part retenue par ceux-ci dans la commission perçue à l'occasion des émissions. Toutefois, les établissements de crédit forts de leur monopole de fait, des rapports avec le public, obtiendront une augmentation des avantages attachés au seul fait du placement.

Les Banques ne créant pas la puissance d'Epargne, mais se contentant de l'orienter et de la satisfaire, nous ne pensons donc pas que cette réforme puisse nuire à l'intérêt national. Bien mieux, les sommes énormes jusque-là immobilisées dans des opérations purement financières, trouveront dans des avances à moyen terme, au commerce et à l'industrie, une utilité que chacun appréciera, et laisseront à nos établissements bancaires un honnête profit.

Nous souhaitons donc vivement la séparation absolue des banques de dépôts et des banques d'affaires, en inter-

disant aux premières toute participation même occulte ou par personne interposée à un syndicat financier. Dès lors, les banques de dépôts ne placeront plus de titres qu'à la commission. Nous ne mettons pas la justification de cette règle dans la seule nécessité de la sécurité des déposants, mais dans le fait que les capitaux investis dans ces syndicats sont détournés d'emplois plus utiles à notre commerce et à notre industrie.

Quand M. Paul Boyer, à l'Assemblée du Comptoir d'Escompte du 24 avril 1915, excusait l'aide dérisoire apportée par les établissements de crédit à notre commerce et à notre industrie par le souci que ces établissements ont de leur liquidité, quelle réponse aurait-il pu donner à l'actionnaire averti qui l'aurait interpellé sur les conséquences des participations syndicales, à la fois sur la liquidité et sur la restriction des sommes qui, par destination, devraient être investies en crédits aux affaires ?

Certaines législations, ou les usages commerciaux de certains pays, certaines propositions faites chez nous au cours de ces dernières années, tendent à une étroite réglementation de ce commerce des valeurs mobilières.

En France :

Dès janvier 1877, nous voyons Pascal Duprat obtenir une enquête parlementaire sur les conditions dans lesquelles, pendant le second Empire et durant les sept premières années de la République, des émissions avaient été faites à des taux abusifs.

Les 7 et 8 février 1907, lors de l'interpellation Jaurès, M. Caillaux, ministre des Finances, lui répondait : « Qu'il était peut-être dommage que les banques de dépôts fissent en même temps des placements ».

Le 30 novembre 1909, M. Henri Michel, député, disait à la Chambre : « C'est la nécessité et l'urgence d'une réglementation de nos grandes sociétés de crédit, c'est la nécessité et l'urgence d'interdire à nos grands établissements de dépôts le commerce des valeurs mobilières... de sortir de cette « confusion » des genres dont

parlaient fort spirituellement MM. Caillaux et Aynard, et pour tout dire d'un mot, de séparer d'une façon très nette et très précise les banques de dépôts et les banques d'affaires ».

Le célèbre exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de crédits pour le premier semestre de 1915 contient ces lignes de M. Ribot : « Nous aurons à voir, quand cette crise sera passée, quelles précautions il y aura lieu de prendre pour obliger les banques de dépôts... à ne pas faire d'immobilisation exagérée... » Or, ces participations syndicales formaient avant la guerre le plus clair des immobilisations.

Le rapport de M. Landry sur la proposition de M. Durandry rappelle bien qu'on pourrait interdire même le placement à la commission aux banques de dépôts, mais souligne la difficulté de la précision d'un critérium de celles-ci et reconnaît qu'il serait regrettable de supprimer cette puissance d'émission. En fait, une réforme aussi radicale serait désastreuse pour le marché financier et pour l'économie nationale. Que disent nos propositions de lois de ces dernières années ? Aucune n'a abordé l'étude des différentes modalités des émissions de titres et cette lacune montre bien le caractère superficiel et restreint des initiatives qu'ont eu nos parlementaires en matière de réglementation des Banques. Seul, l'article 3 de la proposition Chastanet, dans le cadre très vague tracé par lui, peut laisser prévoir des décrets prohibant par :

1° le contrôle de l'emploi des dépôts,

2° le contrôle d'émission des valeurs

les syndicats de placements aux banques de dépôts.

En droit comparé :

Aux Etats-Unis, pays d'élection de la spéculation sur titres, la législation de certains Etats, celle de l'Etat de New-York, par exemple, interdit aux « banks » même de recevoir des souscriptions à un emprunt ou à une émission, ce rôle étant réservé aux « investments companies » constituées selon des lois restrictives.

— En Angleterre : aucun texte n'interdit aux Joint Stock banks la participation à un syndicat de placement. Mais par tradition constante, celles-ci s'abstiennent rigoureusement de placer des titres autrement qu'à la commission. Donc dans ce pays, sous un régime de liberté, les banques ont compris la nécessité de ne pas confondre les genres.

— En Suède, les banques ne peuvent faire d'opérations financières ni s'occuper de formation de sociétés et d'émission en général. Une loi de 1909 essaya de créer des sociétés financières, mais à des conditions si onéreuses que personne ne voulut en profiter (1).

— En Colombie, par la loi du 19 juillet 1923, le superintendant des banques peut envoyer à celles-ci l'ordre de suspendre immédiatement toutes pratiques estimées par lui hasardeuses. Cette épithète convient fort bien à la participation par une banque de dépôts à un syndicat financier.

En résumé, nous souhaitons que la nouvelle loi bancaire soumette à l'autorisation législative les émissions de titres étrangers en France, laisse rigoureusement libre l'émission de titres français, mais interdise à toute banque de dépôts la participation même occulte ou par personne interposée à un syndicat de placement.

De l'organisation de la responsabilité des banques en matière d'émission.

En dehors de la mise en œuvre de pratiques dolosives, l'émetteur de titres est complètement dégagé des pertes qu'il a pu faire subir à l'épargne du fait d'une baisse sensible des valeurs placées par ses guichets. Aucun organisme ne publie en France le montant des dépôts perdus dans les faillites de banque (2). Nous ne pouvons donc citer de chiffres précis à ce sujet, mais chacun s'accordera à reconnaître que la centralisation des dépôts dans les caisses de quelques établissements de cré-

(1) André E. Sayous. *Rev. écon. internat.*, janvier 1923.

(2) Par contre aux U. S. A., le rapport du comptroller of the Currency donne ces détails.

dit considérables que le principe de la solidarité nationale et celui de la solidarité bancaire, mettent pratiquement à l'abri d'une chute (1), a pour effet de réduire à bien peu de chose le montant des dépôts annuellement non remboursés.

M. Chastanet, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi du 21 janvier 1925, n'a pu relever parmi les kracks « les plus tristement célèbres » de l'actualité que ceux de la Banque industrielle stéphanoise au passif de 7 millions; du Crédit de France : 40 millions; de la Banque du foncier français : 56 millions ; de la Banque Lyonnaise et Régionale de crédit : 12 millions, etc... N'oublions pas que, de très loin, le mot passif ainsi défini n'est pas l'évaluation des dépôts non remboursés, lesquels furent en réalité bien inférieurs aux chiffres donnés ci-dessus. Comparons à ces pertes le montant total des sommes confiées à nos banques, et nous en arriverons à cette conclusion : *le problème de la sécurité des dépôts a pratiquement perdu de son actualité.*

Par contre, essayons de dégager de la lecture des cotes de la bourse toutes les valeurs placées par nos banques et actuellement tombées au-dessous du pair. Il est juste de modifier les moins-values ainsi constatées de la part due aux considérations monétaires (spécialement en ce qui concerne les obligations). En toute logique, nous ne devrions pas compenser les mauvais placements par les bons, étant entendu que les souscripteurs lésés ne seront vraisemblablement pas ceux qui ont d'autre part fait d'intéressantes opérations.

Nous en arriverons à la conclusion suivante : alors que la branche dépôts de fonds est d'une sécurité pratiquement assurée, par contre le département de l'émission de toute banque donne plusieurs fois dans l'année à sa clientèle l'occasion de perdre de l'argent. Même

(1) Chacun se souvient des affaires de la S. C. B. P. (exemple de la mise en jeu du principe de la solidarité bancaire) et de la B. I. C. (cas de solidarité nationale).

un établissement sérieux n'aura pas fait éviter à ceux qui mettent en lui leur confiance, des déboires devenus constants dans ce genre d'opération.

M. Brocard écrit à ce sujet (1) : « Nos grandes banques s'intéressent beaucoup moins au sort des titres qu'elles ont vendus qu'au sort de ceux qui leur restent à vendre. »

Quelques auteurs ont voulu rendre plus sensible la responsabilité des banques en matière d'émission (2). Nous écartons d'office, bien entendu certaines propositions insoutenables à tous points de vue, telles que celle de M. Gaudin de Villaine demandant que les banques qui ont placé des valeurs garanties par l'Etat russe contribuent à leur remboursement... Au près de ces solutions excessives d'autres seraient plus raisonnables : responsabilité civile des émetteurs dans le cas d'une faute commise par eux à l'occasion d'un placement, etc... A ceci, nous dirons avec M. Landry que des mesures trop sévères seront bien faites pour décourager les banques des opérations d'émission, et produiront ainsi une désorganisation du marché financier (3).

Si donc il est pratiquement impossible de rendre solidaire de la mauvaise fortune de certains de ses placements, par contre aura-t-on songé à des mesures préventives :

SECTION V. — *De l'amélioration de la Publicité des Emissions de Valeurs.* — *Du système actuel.* — *De la publicité des résultats boursiers des placements des dix dernières années.* — *De la compatibilité de cette*

(1) Lucien Brocard. « Concentration et centralisation dans le commerce de banque », Nancy, 1908, p. 24.

(2) Lysis, op. cit., p. 99 : « Banquiers, manufacturiers qui concluent l'emprunt ne sont intéressés que momentanément dans l'opération. »

(3) Nous rappelons que la loi du 30 janvier 1907 instituant la publication officielle de la « notice » rend les Banques responsables des conséquences des faits mensongers portés, soit dans cette notice, soit sur les prospectus.

formule avec les intérêts du commerce et de l'industrie.
— *Conséquence logique de la réforme; les émissions*
seront désormais entourées de sérieuses garanties.

Nous avons déjà traité le sujet de l'autorisation préalable, il nous reste à examiner celui de la publicité des placements. Ce point ayant été étudié dans de nombreux ouvrages, nous passerons rapidement sur l'organisation actuelle de la publicité des émissions de titres en France: L'effort principal tendit chez nous à l'insertion obligatoire du prospectus. Dès le 28 février 1882, une proposition de loi était déposée par MM. Waldeck Rousseau et Félix Faure, en vue d'imposer une efficace réglementation de cette publicité, puis ce furent les propositions de M. Fleury Ravarin 1897, puis celle de M. Chastanet, 1907. Cette dernière initiative fut couronnée de succès :

L'article 3 de la loi de finances du 30 janvier 1907 prescrit avant tout appel au public l'insertion d'une notice dans le Bulletin annexe au *Journal Officiel* (1) qui devint plus tard le Bulletin des Annonces légales obligatoires à la charge des Sociétés financières (2). Les Sociétés étrangères, en lieu et place de ce simple extrait, doivent publier intégralement leurs statuts, et ce en Français. La teneur de la notice doit être reproduite sur les affiches et les circulaires. Les banques sont responsables des indications portées sur ces pièces.

Un projet de loi du 5 novembre 1912, déposé par M. Klotz, ministre des finances (3), sorti des travaux d'une Commission extra-parlementaire instituée le 9 février 1912 au ministère des Finances en vue de rechercher les réformes à apporter à la législation sur la publicité des émissions financières, fit l'objet d'un rapport, qui ne fut jamais discuté.

(1) Décret du 27 février 1907.

(2) Décret du 3 février 1912.

(3) Doc. parl., Chambre 1912, annexe 2209, l'exposé des motifs rappelait la nécessité d'empêcher « les fraudes pratiquées au moyen de prospectus, de circulaires, d'affiches ou d'annonces dans les journaux ».

Ce projet fut jugé par beaucoup inopérant, car il ne prévoyait pas la création d'une Commission destinée à examiner les prospectus d'émission et qui aurait eu le pouvoir d'exiger leur modification (1). Il ne sortit rien de cette tentative, et l'on ne remédia pas aux lacunes très graves que présentait le système de la notice du 30 janvier 1907.

Cette publication de la notice et des statuts des Sociétés étrangères marquent certes un sensible progrès, mais nous ne pensons pas qu'un système cherchant ainsi à réglementer hermétiquement toute émission nouvelle, puisse par la publicité attachée à chacun des placements, assurer le relèvement du niveau général de ceux-ci. Nous déclarons, en nous basant sur des faits journaliers, que cette publicité préventive est inefficace — la notice n'est lue que par peu de personnes, interprétée et comprise par quelques unes d'entre elles seulement. L'épargnant souscrit à telle ou telle valeur sur les instances pressantes d'un employé lui exposant le revenu intéressant et les bons renseignements généraux qu'il possède. Mais tout le vice de ce système réside dans le fait que, le placement étant effectué, et la baisse en bourse s'étant produite sur leurs titres, les souscripteurs se trouvent isolés, un à un, en face de l'établissement émetteur, qui tire de cette situation stratégique le meilleur parti.

Posons clairement les bases du problème :

1° Les émissions françaises doivent être libres de toute autorisation préalable;

2° La publicité d'une notice et de renseignements généraux nous paraît être un maximum dans la voie des mesures préventives;

3° Rendre la banque solidaire des placements patronnés par elle, est une mesure irréalisable, et qui aboutirait à l'abandon des opérations d'émission par ces établisse-

(1) *Annales de Droit commercial*, 1913, p. 333.

ments, et à de graves perturbations dans l'organisation du marché financier.

Après avoir étudié avec soin cette question, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes : la publicité propre à un placement donné, préalable à celui-ci n'est que peu efficace ; mais il est une autre publicité, postérieure aux émissions, celle qui se base sur des chiffres sur des résultats, et non sur des mots, nous voulons parler de la publicité de la valeur en bourse des précédentes émissions. Il vaut mieux ne pas chercher à défendre directement les épargnants contre les financiers. Si des solutions efficaces pouvaient être trouvées dans cette voie, les épargnants demanderaient encore à être défendus contre eux-mêmes. La véritable solution de ce problème délicat réside dans la création d'un lien de solidarité pas trop fort toutefois, entre la qualité des placements effectués par les banques et l'intérêt bien compris de celles-ci. La responsabilité civile des banques, telle que la proposait M. Gaudin de Villaine est trop brutale ; la perte de quelques clients, seule sanction pratique actuelle, trop douce ; nous estimons que la solution exposée ci-dessous sera dans le juste milieu :

Les banques devront accompagner la publication et l'affichage de leur bilan d'un tableau annexe n° II. Ce dernier récapitulera la tenue boursière moyenne au 31 décembre écoulé des valeurs placées par la banque au cours de chacune des dix dernières années. Les fonds d'Etat français ou jouissant de la garantie de l'Etat, les obligations de nos départements, de nos colonies, de nos villes, n'entreront pas dans ces évaluations. Leur mise en compte rendrait moins sensible l'influence des placements industriels ou commerciaux, bons ou mauvais.

Le pourcentage de la valeur boursière des opérations d'une année sera obtenu de la façon suivante : seront rapprochées des sommes nettes versées par les souscripteurs, la valeur de bourse au 31 décembre dernier de chacune des émissions effectuées au cours de l'année

considérée. Le cours au 31 décembre dernier des actions émises avec prime à l'émission ne seront l'objet d'aucun abattement, celui des obligations émises au-dessous du pair ou avec prime de remboursement, devra être diminué de la plus-value normale sur le prix d'émission due à l'existence de cette prime de remboursement. Compte sera également tenu de l'influence du coupon sur les cours. Ce tableau annexe n° II n'aura donc que 10 lignes :

Valeur de Bourse au 31 décembre 1938, des placements effectués au cours de ces dix dernières années par notre établissement :

Emissions effectuées en 1928	98 %
— — 1929	92 %
— — 1930	106 %
.....	
— — 1937	102 %
— — 1938	99 %

Bien entendu, ce système ne produira des résultats intéressants qu'en période de monnaie nationale saine.

Qu'une banque ait l'imprudence d'offrir à sa clientèle des titres douteux, cette politique pèsera immédiatement sur les pourcentages du tableau annexe n° II, et cette sanction produira ses effets durant dix ans. D'ailleurs, nous pouvons dire immédiatement que de crainte de voir s'effondrer sa puissance de placement, la banque se verra vite dans l'obligation de mieux sélectionner ses émissions.

Le 20 mars 1912, à l'occasion du rapport que M. Daniel de Folleville présenta au nom de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette, la Chambre adoptait par 527 voix contre 0 les résolutions suivantes : ... « la Chambre invite le ministre des Finances à faire dresser à l'aide de tous les renseignements dont ses services disposent *un tableau aussi complet que possible des valeurs émises en France depuis 20 ans*, sous quelque forme et

par quelques intermédiaires que ce soit, avec l'indication des variations du cours de ces valeurs et les noms des banquiers, sociétés ou établissements par les soins de qui les émissions ont été faites. Chaque année ce tableau sera mis à jour et les Commissions des finances de la Chambre des députés et du Sénat pourront déléguer chacune deux de leurs membres afin d'en prendre communication à la direction générale de l'enregistrement. La Chambre l'invite à étudier et à lui proposer les mesures de nature à protéger contre la fraude l'Épargne publique, en organisant la responsabilité des émetteurs en cas de faute lourde et en recherchant s'il n'est pas possible d'exiger que les statuts prévoient les conditions d'établissement des bilans. »

Cette proposition est bonne à bien des points de vue : elle fut la première à préconiser l'examen de la valeur boursière des titres émis, ce qui est rationnel puisque le cours de Bourse est le meilleur indice qu'il soit des qualités véritables d'un placement. Le délai de 20 ans nous paraît par contre un peu long ; il n'est pas juste de faire peser sur la banque les destinées malheureuses de telle société laquelle, 15 ou 18 ans auparavant était en pleine prospérité.

M. Daniel de Folleville a omis de nous exposer la nécessité du classement des émissions par établissements, puisque en réalité ce sont ces derniers qui sont à surveiller. Une liste des placements serait fort longue et obscure ; le seul moyen vraiment pratique paraît bien être le groupement sous forme de moyennes annuelles que nous avons préconisé.

Enfin la consultation de ce document par deux députés et par deux sénateurs « à la direction générale de l'enregistrement » sera, nous en avons la crainte, le sûr moyen de priver le système de toute efficacité. *C'est la masse qu'il faut atteindre* : c'est elle qui confie son épargne au marché financier par l'entremise des banques. Qu'on publie donc auprès de tout guichet émetteur le « palmarès » des opérations de « souscriptions » de la

Banque. Si certaines d'entre elles croient voir dans cette mesure une véritable brimade, ne peut-on leur répondre qu'il devrait y avoir là pour elle tout au contraire une excellente publicité si leur activité était conforme à l'intérêt général?

Mais notre système n'est pas parfait, nous lui reconnaissons spontanément deux imperfections :

a) Une banque gardera toujours la possibilité de placer certains titres de mauvaise qualité. Qu'une société X... ne soit plus en mesure de rembourser un crédit de 20 millions de francs, initialement confirmé pour un an, mais renouvelé par la force des circonstances au point d'être devenu une véritable opération de commandite, la banque songera à se dégager, comme elle le faisait jusqu'ici en semblable cas, en émettant dans le public, pour le compte de la société X... un emprunt obligatoire ou une augmentation de capital. Quoique sachant la situation de la société X... fort difficile, et prévoyant dans un avenir rapproché une moins-value boursière de 50 % par exemple des titres placés, ce point de vue sera-t-il assez fort pour empêcher la diffusion dans le public de ces titres médiocres? Il est certain qu'à peser d'une part une perte de 20 millions de francs pour son propre compte, et de l'autre un abaissement de 1 à 2 % de son pourcentage de l'année au tableau annexe II, la banque n'hésitera pas. Donc il y aura encore des épargnants lésés (1). Cette objection, qui philosophiquement est inattaquable, n'atteint pas pratiquement notre système. L'œuvre du législateur est avant tout générale, pratique. Si les délits sont punis moins sévèrement que les crimes, c'est que les pouvoirs publics ont su qu'il n'était pas besoin de la peine de la réclusion ou de la peine de mort

(1) D'ailleurs, auprès de cette surveillance de la qualité moyenne des émissions, nous aimerions voir fonctionner à l'occasion de tout appel à l'épargne, non seulement le régime institué le 30 janvier 1907, mais un contrôle rigoureux des conditions propres à la nouvelle émission. Ainsi encerclée entre des mesures préventives et la nécessité d'une bonne tenue en Bourse de ses placements, une Banque ne pourra désormais que difficilement se laisser aller à émettre de mauvaises valeurs.

pour empêcher *dans la plupart des cas seulement*, il est vrai, des gens tarés de commettre telle ou telle infraction de gravité moyenne. Une certaine possibilité d'imperfections est la rançon d'une organisation libérale et souple, et dans bien des domaines du droit, nous pouvons constater que les mesures préventives ou répressives ne sont pas toujours d'une efficacité absolue.

b) La seconde objection, la plus sérieuse ressort de l'examen des intérêts du commerce et de l'industrie.

Les intérêts des entreprises commerciales ou industrielles ne seront-ils pas lésés par cette réglementation? Sous prétexte de protéger l'épargnant, il est à craindre que l'on ne décourage les banques de toute émission dont l'avenir boursier serait aléatoire. A ceci nous répondrons que vouloir mettre le prêteur à l'abri de tout risque, c'est d'office priver de ses capitaux un emprunteur dont la situation ne serait pas de tout repos, quel que soit le système mis en œuvre en faveur de l'Epargne. Mais sans faire de concessions à notre désir d'assurer aux capitalistes une très grande sécurité, peut-être trouverons-nous le moyen d'améliorer les conditions dans lesquelles son argent sera désormais sollicité de lui. Les banques ont-elles jusqu'ici étudié avec une égale conscience professionnelle les garanties des avances qu'elles consentent en compte courant et dont tout le risque est pour elles, et les sûretés qui accompagnent un emprunt obligatoire ou une augmentation de capital, dont les titres sont simplement placés par ses guichets? Nous croyons que le malaise provoqué par tant d'émissions malheureuses a eu son origine dans la désinvolture avec laquelle certains établissements de crédit d'avant guerre ont envisagé les émissions qui leur étaient soumises. Celles-ci étaient réputées « réussies » par le seul fait que la totalité de l'option était absorbée dans le public, et le seul frein à des opérations par trop téméraires était la crainte de subir une diminution de capacité de placement hors de proportion avec le bénéfice à retirer de l'affaire. C'est ce frein qu'il faut moderniser et rendre

d'une extrême sensibilité par la publication du tableau annexe n° II.

Les établissements de crédit ne voudront évidemment pas abandonner la source de si grands profits qu'ils ont jusqu'ici retirés de l'activité de leurs services de « souscriptions ». Les entreprises commerciales ou industrielles désireuses de placer un emprunt obligataire ou une augmentation de capital offriront aux banques hésitantes des garanties de la tenue boursière des nouveaux titres, qui n'ont jamais été connues jusqu'à ce jour. L'organisation financière d'une banque est actuellement sollicitée en insistant surtout sur l'importance de la commission offerte. Le bon renom de la banque et la fidélité de sa clientèle couvriront souvent la pauvreté ou l'absence des sûretés qui devraient aller raisonnablement aux nouveaux actionnaires ou aux nouveaux obligataires. La publicité durant 10 ans du sort des placements effectués par l'entremise de toutes les banques fera exiger par celles-ci, auprès de la rémunération d'usage, de véritables garanties de tenue sur le marché des titres placés (1). Nous ne pouvons envisager d'une façon précise les engagements que les emprunteurs futurs du marché financier auront à prendre pour obtenir les capitaux désirés : les obligations seront peut-être à taux différentiels : augmentation du coupon dans le cas où la moyenne des cours de l'année précédente aurait été en baisse, ou centralisation des opérations financières par l'entremise d'unions corporatives dont les titres auraient un crédit plus solidement établi et plus stable que celui de tel ou tel participant.

En résumé nous espérons que la qualité moyenne des émissions futures s'améliorera non par le refus des banques de participer aux placements proposés par des entreprises qui ne seraient pas de tout premier ordre, mais par le soin que les banques mettront à mieux étu-

(1) Bien entendu, la loi nouvelle devra interdire la limitation aux dix années de publicité, la mise en œuvre des mesures de garantie.

dier et à mieux entourer de garanties les opérations faites par leur entremise. De leur côté, des affaires commerciales ou industrielles moyennes, mieux que par le passé nous l'espérons, ne serait-ce que par la réglementation des émissions de titres étrangers, pourront compter sur la puissance de placement des banques, à condition d'offrir à celles-ci, et partant aux souscripteurs, des éléments effectifs contre la baisse des nouveaux titres.

La réforme que nous préconisons ne marquera pas le déclin de l'action des banques de dépôts sur le marché financier, mais sera le début d'une ère de placements mieux étudiés et plus sérieusement garantis.

D'autres mesures tendront indirectement à favoriser les intérêts des entreprises commerciales ou industrielles : celles-ci sur le marché monétaire trouveront par la vulgarisation des bons à échéance, des banquiers ayant déjà la possibilité matérielle, sinon le désir de faire de l'escompte de traites d'exportation, des crédits de campagne, et des avances en blanc. De plus l'interdiction pour les banques de dépôts de prendre des participations syndicales, libéreront au profit du commerce et de l'industrie des sommes jusqu'ici immobilisées dans des opérations purement spéculatives.

DEUXIEME PARTIE

DU CONTROLE DES BANQUES

ETUDE CRITIQUE DES DIVERS SYSTÈMES DE CONTROLE DES
BANQUES JUSQU'ICI PROPOSÉS OU RÉALISÉS EN FRANCE
ET A L'ÉTRANGER.

SECTION I. — *De l'objet et des agents du contrôle : du contrôle interne en faveur des actionnaires et en faveur des déposants; du contrôle officiel. — Du régime de la liberté. — Du régime de l'autorisation préalable et de la surveillance permanente par l'Etat. — Du régime de l'enregistrement préalable ou des restrictions légales. — Des contrôleurs assermentés. — De l'objet du contrôle. — Des limites des pouvoirs de l'Administration en matière de réglementation et de contrôle. — De l'opportunité en matière de contrôle de la création d'un Comité consultatif des établissements de banque ou de crédit. — Du contrôle des banques dans les législations étrangères.*

Les banques subiraient de bonne grâce une réglementation, surtout si celle-ci devait avoir un cadre aussi large que celui que nous avons tracé. Mais toute réglementation porte en elle-même une nécessité, celle du contrôle (1). Il faudra que des personnes étrangères à la banque s'assurent de l'exécution des règles imposées. Agissant avec méthode elles examineront d'abord les

(1) Le D^r Wagner. *Bankenquete*, p. 48, dit que « la création d'un organe officiel de surveillance sera la conséquence normale des règles de publicité ».

livres, s'assureront que les pratiques comptables prohibées ont été évitées, que les bilans établis suivant le cadre légal concordent bien avec les livres eux-mêmes. Le tableau annexe n° I donnant le degré de répartition des risques, fera l'objet d'études attentives, d'enquêtes même, et demandera la spécialisation d'inspecteurs particulièrement doués à cet effet (1). Ces derniers auront à s'assurer que les engagements divers : découverts, escomptes, avals, cautions ont bien été totalisés pour chaque client, que la fraude la plus à craindre, le fractionnement des risques sur deux ou trois sociétés ou personnalités amies n'a pas été employée. Le tableau n° II sera comparé à son double tenu au corps de l'inspection d'après le nombre de titres déclarés par les banques à chaque clôture de placement ; les cours étant relevés sur les cotes de Bourse du 31 décembre écoulé. Les états de placement des banques seront de temps en temps vérifiés avec les livres de celle-ci. Bref il y a là mille détails qui relèvent plus de l'organisation matérielle du travail de contrôle que de son principe lui-même. Celui-ci se pose donc comme un corollaire de la réglementation. Toutefois cette intrusion des agents du contrôle ne constituera pas pour les banques un fait nouveau : l'art. 32 de la loi du 4 avril 1926 dit déjà que : « Les pouvoirs appartenant aux agents de l'Enregistrement par application de la législation en vigueur, à l'égard des sociétés par actions, peuvent être exercés à l'égard de toutes personnes ou de tous établissements exerçant le commerce de banque, en vue du contrôle du paiement des impôts, autant par ces derniers que par les tiers. » Nous voyons là une première manifestation de la législation d'exception que connaîtront les banques dans l'avenir.

Définons-nous en matière de contrôle des enseignements que nous donnent les législations étrangères. Si la réglementation se rattache aux principes théoriques, qui sont sensiblement les mêmes dans tous les pays : protection

(1) Ces inspecteurs auront la compétence professionnelle des chefs du service de l'escompte de nos grandes Banques.

des déposants, de l'Epargne à long terme, des intérêts du commerce et de l'industrie, des intérêts nationaux, etc..., par contre, le contrôle est une opération purement matérielle, dont les modalités devront pour beaucoup s'inspirer de la technique bancaire du pays considéré.

En France même, le contrôle sera différent, soit qu'il s'adresse à un grand établissement de crédit dirigé par des personnalités honorables desquelles la fraude n'est pas à craindre, soit qu'il vise une banque de tout dernier ordre. Il est à prévoir que le corps d'inspection aura recueilli rapidement en la matière une expérience devant lui permettre d'exercer ses fonctions avec tout le tact et l'efficacité désirables.

I. — *Des Agents du Contrôle interne.*

Une distinction est à faire immédiatement. Les inspecteurs appartiendront en effet à deux classes différentes. Certains n'auront qu'un caractère privé et seront nommé soit par les actionnaires, soit, pense-t-on, par les déposants; d'autres fonctionnaires de l'Etat, disposeront de véritables attributions de police; nous n'examinerons tout d'abord que la question du contrôle privé.

A. — *Du Contrôle en faveur des actionnaires.* — Ce contrôle est actuellement exercé dans les Sociétés par actions par les commissaires aux comptes; institution dont la critique n'est plus à faire. D'autre part, aucun système de surveillance interne propre aux entreprises bancaires n'est organisé par notre législation, de sorte que, si ces entreprises sont du type individuel, ou si elles revêtent la forme de Sociétés en nom collectif, les différents intérêts en jeu ne sont d'aucune façon surveillés.

Rapidement, nous résumerons les particularités du régime actuel de contrôle qu'organisa la loi du 24 juillet 1867 :

1° Les commissaires aux comptes sont nommés par l'Assemblée des actionnaires, sur la présentation du Con-

seil d'administration, ce qui rend leur impartialité difficile. M. Manchez nous rappelle à ce sujet une suggestion qui lui fut faite, confiant la désignation des commissaires aux comptes aux tribunaux de Commerce. (1)

2° Ils trouvent dans leurs fonctions, non pas une véritable situation, mais une source accessoire de revenus. En conséquence, leur contrôle sera également exercé d'une façon accessoire (2).

3° La loi de 1867, dans son article 33, stipule : « Pendant le trimestre qui précède l'époque fixée par les statuts pour la réunion de l'Assemblée générale, les commissaires ont droit, toutes les fois qu'ils le jugent convenable, dans l'intérêt social, de prendre communication des livres et d'examiner les opérations de la Société. » Donc, durant les trois quarts du temps, les commissaires aux comptes sont écartés par la loi elle-même de l'objet de leur activité ! Certains auteurs estiment toutefois que ces pouvoirs des commissaires aux comptes sont théoriquement suffisants (3). Quant à nous, la lecture du rapport de ces agents à l'Assemblée générale ordinaire ayant directement précédé la chute de diverses Sociétés, nous amène à cette conclusion : cette institution a fait faillite, et il est grand temps de songer à la remplacer.

La proposition de loi de M. Fleury Ravarin(du 22 avril 1921 « tendant à renforcer le contrôle de la comptabilité dans les Sociétés par actions » (4) dénote un effort très intéressant dont nous déplorons le sort malheureux. Nous examinerons les principaux points de cette initiative. L'exposé des motifs nous signale : « La fonction si importante de commissaire aux comptes, devient un simple titre honorifique ! Est-il besoin de dire qu'une telle conception est absolument contraire à la lettre comme à l'esprit de la loi... »

(1) Manchez. Sociétés de dépôts, Banques d'affaires, p. 169.

(2) Testis, organe des Etablissements de Crédit, demandait lui-même le remplacement des commissionnaires aux comptes par une commission permanente de contrôle.

(3) Manchez. Sociétés de dépôts, Banques d'affaires, p. 152 à 155.

(4) Doc. parl., Chambre 1921, annexe 2543.

L'article premier demande qu'en aucun cas les commissaires aux apports ne puissent être nommés commissaires aux comptes : ce poste ne sera donc pas la rémunération de complaisances accordées au cours de la constitution de la Société.

Art. 2. — « L'Assemblée générale annuelle désigne deux commissaires aux comptes au moins, dont l'un doit être pris parmi les actionnaires, et l'autre en dehors de la Société, parmi les comptables de profession ayant au moins dix ans de pratique, et domiciliés dans l'arrondissement où la Société a son siège » (ceci afin d'éviter la nomination d'hommes de paille inconnus de la masse des intéressés — d'autre part, on est toujours plus soucieux de la réputation que l'on peut avoir au lieu de son domicile que de celle qui pourrait nous être faite dans une ville éloignée). « si tous les commissaires sont empêchés ou décédés avant l'Assemblée générale annuelle, il sera procédé à leur remplacement par ordonnance du président du tribunal de commerce du siège de la Société... » Nous approuvons cette intervention du président du tribunal de Commerce. Ce moyen permettra de faire assurer l'intérim avec le maximum de sécurité.

L'article 3 autorisant les commissaires à exercer un contrôle constant, à imposer au service comptable l'établissement de balances qu'ils pointeront eux-mêmes, à rechercher dans les moindres détails l'origine des écritures, à convoquer, en cas d'urgence, l'Assemblée générale, expose un ensemble de réformes très souhaitables.

L'article 4, précisant les conditions d'établissement et de lecture du rapport des commissaires aux comptes rencontre également notre approbation.

La conclusion que nous tirons de ce très bon travail, est que cette institution des commissaires aux comptes devra se dépouiller de l'amateurisme qui la caractérise pour devenir *essentiellement professionnelle*. Nous compléteront l'article 2 en demandant que les commissaires ne soient pas seulement choisis par moitié parmi les ac-

tionnaires, mais qu'ils deviennent obligatoirement actionnaires de 10 ou 20 actions qui seront immobilisées au même titre que celles des administrateurs. La technique moderne de la conduite des entreprises nous enseigne qu'en bonne administration, une part importante d'activité doit être consentie aux fonctions de contrôle et de surveillance. Contrôler, c'est donc gérer, c'est donc avoir à rendre compte de son activité.

Nous ne saurions trop préconiser le groupement de ces contrôleurs professionnels en corporation du type de celle des Chartered Accountants, dont l'heureuse action en Angleterre est particulièrement concluante.

B) *Du contrôle privé en faveur des déposants et des créanciers divers.* — Il est évident que les déposants recueilleront d'abord les bienfaits d'une marche normale de la Société, assurée dans la généralité des cas par les mesures préconisées dans les pages précédentes, pour les banques constituées sous la forme de Sociétés par actions.

Toutefois, les banques de dépôts présentent une importante caractéristique — même en tenant compte de la plus-value de capital social représentative de la hausse en bourse des actions, les fonds engagés par les actionnaires, sont sensiblement inférieurs aux sommes confiées en dépôt. De cette constatation est sortie la pensée de la nécessité d'un contrôle supplémentaire à exercer par les déposants.

Ce dernier est assuré d'une façon toute théorique par la Commission permanente de contrôle du C. N. E. P., par les Censeurs de la Société Générale, et par ceux du C. I. C. La création de ces organismes n'a pas été l'objet de concessions que les Etablissements auraient été contraints de faire à leurs déposants. Bien au contraire, les banques ont vu dans ces Commissions, dépourvues en réalité de toute action efficace, un moyen fort adroit et spontanément offert par elles d'augmenter en apparence

la sécurité, d'ailleurs très grande dans la plupart des cas, dont bénéficient les fonds déposés.

Que les actionnaires surveillent par leurs délégués ce qui se passe dans leur propre Maison, il n'y a là rien que de très conforme à l'esprit d'une législation vieille chez nous de plus d'un demi-siècle et au plus élémentaire bon sens. Mais, en vertu de quel principe juridique pourrait-on organiser logiquement un système de contrôle exercé par les seuls déposants, simples créanciers chirographaires? Si spontanément les banques peuvent offrir à leurs déposants, une apparence de soumission à la surveillance des délégués, de ceux-ci, par contre, le législateur ne saurait accorder à une Société civile de déposants l'exercice de droits semblables, contre la volonté des banques. Il y aurait là en effet un bouleversement des principes posés par nos lois constitutionnelles; de plus, une réforme dans ce sens serait impossible à organiser pratiquement (comment assurer le secret des affaires en particulier?) et serait lourde de conséquences : pourquoi ne pas accorder les mêmes faveurs aux contractants des Compagnies d'Assurances, des Sociétés de capitalisation d'épargne et de la généralité des grandes entreprises?

En résumé, le contrôle privé ne peut fonctionner que dans les banques constituées sous la forme de Sociétés par actions; mais il demande de sérieuses modifications au régime embryonnaire institué par la loi du 24 juillet 1867. Aucune représentation des déposants et des créanciers divers ne saurait être légalement imposée au sein de l'organe de la surveillance privée.

II. — *Des Agents du Contrôle officiel.*

Le législateur peut prendre en matière de réglementation et de contrôle trois attitudes différentes, et peut se rallier à l'un des trois régimes suivants : celui de la liberté, celui de l'autorisation préalable et de la surveil-

lance hermétique (1) et enfin celui de l'enregistrement ou de la liberté réglementée.

a) *Le régime de la liberté* est celui que nous connaissons en France en matière de Banques, et qui fonctionne en Angleterre, en Allemagne et dans d'autres pays de moins en moins nombreux. L'absence de contrôle officiel est la conséquence logique de l'absence de réglementation. Cette règle n'est cependant pas absolue. C'est ainsi qu'en Angleterre, où les entreprises de capitalisation ne sont pas l'objet de lois restrictives (en dehors du dépôt d'un cautionnement initial remboursé par la suite) ces entreprises doivent fournir régulièrement des Etats de situation, à l'Association des Experts Jurés (Chartered Accountants) qui les examine et invite, s'il y a lieu, la Société à lui laisser contrôler ses comptes. Les coutumes anglaises ont ainsi rendu inutile la promulgation d'une loi (2). L'extension d'un tel régime à l'organisation bancaire française n'est pas souhaitable : tout d'abord nos mœurs commerciales ne s'en accommoderaient que difficilement (3) et surtout verrions-nous une plus grande sécurité, et une plus grande efficacité dans l'action d'agents de l'administration de l'Etat.

Aucune des propositions de lois de ces dernières années qui se soit préoccupée des mesures de surveillance propres aux banques n'a voulu confier celles-ci à une organisation privée, et nous l'en félicitons. Les agents du contrôle doivent jouir avant tout d'un prestige dont seul

(1) Manchez dans « Sociétés de crédit, Banques d'affaires », p. 131, reproduit le texte de la lettre d'un banquier préconisant l'examen préalable des prospectus d'émission, cas particulier de contrôle par une section du Parquet du Tribunal de 1^{re} instance, assisté d'inspecteurs des finances. Ce système, dans l'esprit de l'auteur, devait, par l'action du pouvoir judiciaire, dégager l'Etat de la responsabilité qui découlerait d'une action isolée de ses fonctionnaires. Quant à nous, il nous semblerait plus intéressant de voir agir au premier plan des contrôleurs assermentés qui resteraient en liaison étroite avec les Parquets.

(2) A. Weber. *Traité des Sociétés de capitalisation*, Paris, 1925, p. 349.

(3) P. Sumien. *Traité théorique et pratique des assurances terrestres*, p. 257.

un corps officiel pourra disposer, par le recrutement de ses membres au concours (1), et par le fait que ces commissaires contrôleurs de l'Etat sont spécialement accrédités par le ministre pour des périodes déterminées auprès des Sociétés qu'ils ont pour mission de surveiller. D'autre part, le fondement juridique que nous avons donné au principe de la réglementation des banques dans notre introduction : la notion de service public, s'oppose d'elle-même à la délégation à des particuliers de ce qui, dans cette intervention, relèverait de l'exercice de la puissance publique. Le contrôle officiel, véritable attribution de police, ne peut donc être confié à des organisations privées.

b) *Le Régime de l'autorisation préalable et de la surveillance permanente par l'Etat.* — Ce régime, rigide et brutal, n'a pas été préconisée en France par aucune des dernières propositions de lois. — Il est basé sur l'octroi d'une « charte », véritable concession essentiellement révocable — qui n'est délivrée qu'après examen minutieux par un Conseil technique omnipotent, décidant sans appel et recherchant parfois fort loin les éléments de sa décision (2). Nous avons déjà traité des inconvénients de ce système dans le chapitre premier de la première partie de notre ouvrage; mais si il est déjà défectueux à l'occasion même de la création des banques, par contre le contrôle permanent qu'il institue est encore plus difficilement admissible. Le Bureau d'admission prend par la suite figure à l'égard des entreprises en fonctionnement de juridiction administrative investie de pouvoirs presque absolus, ayant entre autres la possibilité d'exiger la cessation immédiate des opérations, quand la situation d'une affaire donnée lui paraîtrait compromise.

(1) Les décrets des 28 février 1899, du 7 mai 1905, et du 21 mars 1914, déterminent minutieusement les conditions d'admission au service du contrôle des assurances privées et des entreprises de capitalisation et d'épargne.

(2) Dans le projet de Règlement autrichien (*Neue Freie Presse*, 9 mars 1925), une véritable enquête de police était prévue, sur les antécédents de famille des candidats banquiers.

En matière s'assurances (1), ce régime a eu, dans bien des pays, un certain succès ; en matière de banque, nous avons indiqué quelles furent celles des législations étrangères qui s'y rangèrent. En France, il y a peu de chance pour que nos Chambres accueillent favorablement la proposition d'une loi instituant, dans l'industrie bancaire, un régime qui serait la négation des idées de liberté qui nous sont chères, et des facultés d'initiative indispensables à l'exercice de cette profession. La meilleure preuve qu'on en puisse donner est l'application à nos entreprises d'assurance sur la vie, d'Epargne et de capitalisation, d'un régime sensiblement plus libéral, celui de l'enregistrement préalable ou des restrictions légales.

c) *Le régime de l'enregistrement préalable ou des restrictions légales.* — Nous grouperons ici les suggestions de l'art. 2 de M. Simon Reynaud. « Ces Etablissements ne peuvent fonctionner qu'après avoir été enregistrés sur leur demande... le refus d'enregistrement doit être motivé par une infraction soit aux lois..., soit aux décrets », celles de l'art. 10 qui suit : « L'enregistrement cesse d'être valable dès qu'un décret constate que l'établissement ne fonctionne plus en conformité soit des statuts, soit de la présente loi ou des décrets qu'elle prévoit », et l'esprit général de cette proposition inspirée de la législation des Compagnies d'assurances sur la vie et des entreprises similaires. Entrent également dans cette classification les diverses propositions de lois faisant l'objet de notre ouvrage, posant les unes et les autres des limites au régime actuel de la liberté totale dans l'industrie bancaire. Mais nos Parlementaires semblent

(1) Par la loi suisse de 1885, et par la loi allemande du 12 mai 1901, le « Bureau Fédéral des Assurances » et « l'Office des Assurances privées de Berlin », ont des pouvoirs de contrôle et de contrainte absolument excessifs s'exerçant dans l'admission et dans la fermeture quasi arbitraire des entreprises. Les législations d'Autriche, du Luxembourg, de Hollande (22 déc. 1912), de Norvège (Commission de surveillance de 1911) appliquent des systèmes semblables mais atténués.

avoir voulu que l'arbitraire de l'administration soit limité et que les agents du contrôle n'aient plus à s'assurer que de faits matériels :

Dans le système de la proposition Durandy, la vérification portera sur l'importance de l'encaisse, sur celle du portefeuille titres et du portefeuille commercial, dont les éléments bancables réunis devront égaler au minimum, les trois quarts des dépôts — le quatrième quart devant être représenté par les espèces liquides.

— L'amendement de M. Bedouce, du 25 juillet 1918, tendait à instituer une surveillance de la composition du portefeuille commercial, dont les éléments bancables ajoutés à l'encaisse, devaient égaler le montant des dépôts à moins de trois mois.

Les attributions en matière d'émission, du Conseil national des Banques françaises de M. Ambroise Rendu, sont plus équivoques, et nous avons signalé l'inquiétude que pouvait motiver la portée de cette « consultation » obligatoire. Aussi ne faut-il pas être surpris que cette suggestion ait été aussitôt écartée par la commission des finances.

La proposition de M. Chastanet nous dit, dans son article 5 que les commissaires contrôleurs assermentés qui seront recrutés dans les conditions fixées par décrets, après avis du Conseil supérieur des banques, « pourront à toute époque, vérifier sur place toutes les opérations ». C'est la formule donnée mot pour mot par la loi de 1905 et par l'art. 11 de celle du 19 décembre 1907.

Le texte de M. Simon Reynaud, s'inspirant également des lois de 1905 et de 1907 préconise dans les termes déjà employés par M. Chastanet l'intervention de contrôleurs assermentés.

Des contrôleurs assermentés.

Ayant admis le principe du contrôle, conséquence obligatoire de celui de la réglementation, ayant écarté la réglementation et le contrôle hermétiques et discrétion-

naires (1), nos réformateurs se sont rendus, en matière bancaire, au système de la liberté réglementée et au simple contrôle des obligations matérielles qu'ils ont posées. Les inspections se borneront donc à de pures évaluations que des contrôleurs d'une capacité technique moyenne feront convenablement. Nous nous étonnons donc de voir M. A. Durandy désirer affecter les Inspecteurs des Finances de l'Etat à une besogne pour laquelle des agents de la classe de ceux qui composent le service du contrôle des assurances privées et des entreprises de capitalisation et d'épargne sont amplement suffisants (2).

L'intervention de la Banque de France, préconisée par M. Bedouce, a été d'une inopportunité si bien démontrée que nous ne reviendrons pas sur ce point. Par contre les Contrôleurs assermentés dont nous venons de parler ont donné depuis plus de 20 ans de telles preuves d'honorabilité et d'efficacité dans l'exercice de leurs fonctions qu'il semble tout indiqué de créer un corps semblable en vue de la surveillance officielle future des Etablissements bancaires.

De l'objet du contrôle

A part le texte de M. A. Rendu, nos parlementaires ont entendu restreindre le contrôle à des évaluations purement matérielles. Nous avons écrit au cours de cet ouvrage la nécessité de l'abandon de toute formule rigide en matière bancaire. Les barrières brutales (proportion légale du capital aux dépôts, etc...), sont vides de sens dans une industrie où la qualité des engagements a beaucoup plus de poids que leur importance véritable. Nous avons donc estimé que la seule solution efficace

(1) Nos lois de 1905-1907 et 1913 ayant rejeté l'application de ce système étroit aux Compagnies d'assurance sur la vie et aux entreprises de capitalisation et d'épargne, à plus forte raison le régime préconisé pour les Banques demandera une formule encore plus souple et plus libérale.

(2) Une réserve est à faire au sujet des contrôleurs des engagements. (Vérification du tableau annexe n° 1.)

consisterait à rendre les banques d'une certaine façon solidaires des fautes qu'elles auraient été tentées de commettre :

En règle générale, par la publication obligatoire d'un bilan trimestriel détaillé.

En égard à la sécurité de leurs déposants : en assurant une publicité efficace de l'état du fractionnement des engagements, étant démontré par les faits qu'une position trop considérable sur une même affaire ou sur un groupe d'entreprises a presque toujours été la cause déterminante de la chute des banques.

En égard aux souscripteurs à leurs émissions : en publiant annuellement la sanction donnée par la Bourse aux placements des années précédentes.

Il suffit pour que cette solidarité reste étroite, qu'aucune fraude ne se glisse dans l'exactitude et la sincérité des chiffres publiés (1). Les commissaires contrôleurs connaîtront certainement dans cette voie le succès qu'ils ont obtenu dans la surveillance des entreprises soumises aux lois de 1905, de 1907 et de 1913. Ils n'auront dans la future réglementation des Banques que les attributions que leur donnaient ces lois : vérification et constatation de la sincérité des chiffres énoncés par les firmes assujetties. Ils ne pourront donner à celles-ci aucune instruction et n'apporteront aucune gêne à la libre gestion des entreprises inspectées.

*Des limites des pouvoirs de l'administration
en matière de réglementation et de contrôle.*

Les attributions accordées, sinon aux agents du contrôle eux-mêmes, tout au moins à l'Administration par

(1) Nous relevons ce jugement sur le système de contrôle institué par les lois de 1905, de 1907 et de 1913 : « La multiplicité de ces Etats annexes et la minutie avec laquelle les détails de chacun d'eux ont été arrêtés interdisent aux entreprises toute tromperie ou toute dissimulation sur leur situation exacte à la fin de chaque exercice. Comme les pièces ainsi produites sont soumises à des vérifications rigoureuses par les contrôleurs du ministère, les directeurs de Sociétés ne sauraient songer à y faire figurer des indications erronées. »

les lois de 1905, de 1907 et de 1913, ont pu suggérer l'appréciation suivante : « le pouvoir laissé à l'Administration offre bien des dangers. Il peut par exemple aboutir à des modifications trop fréquentes du régime imposé aux entreprises, et entraver ainsi leur fonctionnement et leur développement » (1). Le même auteur approuve cependant pleinement l'action de l'Administration lorsqu'il s'agit de questions matérielles, telles que : pièces à produire, modèles d'état à annexer aux comptes rendus annuels, modèles de registres à tenir, organisation du contrôle, etc...

Que penser, après avoir lu les textes parfois peu précis des lois que nous venons de nommer, des propositions extraordinairement vagues et superficielles de ceux de nos parlementaires qui s'intéressent depuis 1914 à la question bancaire? Dès qu'une difficulté a apparue, elle fut soit passée sous silence, soit soumise à la réglementation administrative par voie de décrets, c'est ainsi que nous voyons M. Chastanet confier à des décrets, par son article 3 :

- 1° Le contrôle de l'emploi des dépôts;
- 2° Le contrôle d'émission des valeurs;
- 3° La réglementation des bilans.

..... c'est-à-dire le champ à peu près entier de la surveillance des banques...

De même l'art. 1^{er} du texte proposé par M. Simon Reynaud, entend astreindre les banques à la constitution de « réserves et de cautionnements dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique ». Nous pensons qu'il serait imprudent de la part du législateur d'abandonner aussi largement à l'Administration le soin de prendre des mesures dont la portée économique peut être considérable.

Un auteur impartial, sinon favorable au contrôle des entreprises de capitalisation, portait ce jugement sur la

(1) A. Weber, op. cit., p. 361.

loi de 1907 (1) : « Il est par exemple permis de regretter que les décrets aient le pouvoir de fixer les conditions de fonctionnement des entreprises de gestion; le mode de calcul des réserves mathématiques et des tarifs, la quotité du dépôt préalable à la Caisse des Dépôts. Ces bases essentielles sur lesquelles repose l'organisation des entreprises devraient, semble-t-il, être dans tous les cas, déterminées par la loi ». C'est pour de semblables raisons que nous voudrions voir la future législation des Banques fort précise dans sa réglementation. Il ne devrait être laissé aux décrets que l'organisation pratique des mesures envisagées : la définition des artifices comptables prohibés, les modifications éventuelles au bilan légal, l'adjonction de nouveaux tableaux annexes, etc... A leur tour les décrets devraient par leur extrême clarté ne laisser qu'une part insignifiante d'initiative et de libre arbitre aux agents de contrôle (2).

*De l'opportunité en matière de contrôle de la création
d'un Comité consultatif des Etablissements de Banque
ou de Crédit.*

Les trois propositions de loi de MM. A. Rendu, Chastanet et Simon Reynaud ont prévu la création d'une assemblée dont les travaux prépareraient l'évolution de la future réglementation, et dont les attributions en matière de contrôle seraient plus ou bien définies. Nous avons déjà signalé les dangereuses imprécisions du texte de M. A. Rendu, sur les fonctions équivoques de ce Conseil national des Banques françaises qu'on « consulterait » obligatoirement avant toute émission de titres d'un montant supérieur à 3 millions de francs. Nous devons encore nous montrer surpris que ce Conseil écarté par le début de l'art. 4 de toute immixtion dans la ges-

(1) A. Weber, op. cit., p. 361.

(2) En matière d'entreprises d'assurance sur la vie, d'épargne ou de capitalisation, l'imprécision des textes a conduit bien souvent à des interprétations contradictoires de la part des contrôleurs, il en est résulté des plaintes fréquentes émanant des sociétés qui s'estimaient lésées.

tion des banques, ait par ce même article un véritable droit de remontrance aux assemblées générales, droit plus fort que de simples attributions de contrôle.

Rédaction vague, contradictoire, pleine d'embûches. Le Conseil supérieur des Banques de M. Chastanet et le Comité consultatif des Etablissements de banques ou de crédit de M. Simon Reynaud, sortent clairement de la législation de 1905-1907-1913. Si les attributions du premier de ces organismes en matière de contrôle ne sont pas définies, par contre le second d'entre eux, par le fait que certains décrets doivent s'assurer de son avis conforme, dispose effectivement d'un pouvoir propre considérable que nous avons déjà signalé : en particulier aucun retrait d'enregistrement ne pourra être effectué sans l'assentiment de cette assemblée.

Notre désir de ne voir les banques soumises ni à l'autorisation, ni même à l'enregistrement préalable enlève à nos yeux tout intérêt aux fonctions de contrôle que M. Simon Reynaud avait confiées à son « Comité consultatif ». Par contre l'activité d'une assemblée composée de personnalités compétentes en matière de banque, et surtout impartiales, aurait à notre avis, dans le domaine de la réglementation, un rôle particulièrement utile, en préparant les réformes que consacrerait la loi, et dont la seule activité de contrôleurs assermentés assurerait l'application.

Du contrôle des banques dans les législations étrangères.

Aux Etats-Unis. — Le Federal Reserve Act du 23 décembre 1913, a institué une surveillance très active des banques soumises désormais aux prescriptions du Federal Reserve Board. Le « Comptroller of the Currency » doit les faire inspecter au moins deux fois par an, par des « examiners » qui étudient à fond les affaires et ont même le droit de déférer le serment aux employés qu'ils interrogent. A son tour, chaque Banque de réserve peut à tout moment, avec l'approbation du Federal Reserve

Agent faire inspecter toute member bank de son district, en vue de se fixer sur sa solvabilité, en retour, à la demande de dix membre banks le comptroller of the Currency sera tenu de faire d'urgence inspecter la Banque de Reserve.

Le Federal Reserve Board a une forte empreinte gouvernementale. Ce conseil est plus qu'un organe de contrôle, il est un chef (1). Il décide de l'ouverture de succursales des Banques de Reserve. Il nomme et révoque les directeurs de ces banques, il peut arrêter les opérations et dissoudre même les Banques de Réserve. Par ses « régulations » il peut dans le cadre du Federal Reserve Act, compléter la législation existante. Donc plus qu'un simple organe de contrôle, le Federal Reserve Board est bien le maître de la vie financière du pays. Auprès de lui l'Advisory Council, organe purement consultatif, n'a aucune action efficace.

En Angleterre et en Allemagne aucun organe de contrôle des banques n'a été institué. Pourtant l'Allemagne connaît en matière de sociétés d'assurance sur la vie un régime extrêmement sévère (2).

Au Canada (3) des rapports mensuels doivent être adressés au ministre dans les vingt premiers jours de chaque mois. Des prescriptions fort détaillées sont édictées à ce sujet. En Suède fonctionnent une réglementation et un contrôle des banques très stricts (4). L'inspection des banques organisée par la loi de 1911 est confiée à des agents désignés par une Commission dont les fonctions sont précisées par le gouvernement. Ce service de contrôle publie, après vérification, les bilans mensuels-standard qui lui sont soumis (5). La loi du 21 mars

(1) Le secrétaire de la Trésorerie (notre ministre des Finances) et le Comptroller of the Currency en font obligatoirement partie. Le Président de la République nomme les cinq autres membres avec l'assentiment du Sénat.

(2) Loi du 12 mai 1901.

(3) Loi 3-4 George V, chap. 9.

(4) Lois du 22 juin 1911, du 21 mars 1919, du 1^{er} avril 1919.

(5) *Revue écon. intern.*, 1923. T. II, p. 92.

1919 étend la compétence de l'autorité d'inspection à l'effet de prescrire des corrections du Bilan.

Au Danemark existe un inspecteur des Banques qui peut se faire produire toutes pièces et registres.

En Suisse, le projet Schulthess et Landmann, de 1916-1918, accordait de longs développements à l'organisation du contrôle. Il n'aboutit pas et ce pays vit toujours sous le régime de la liberté des Banques.

— En Pologne, — La loi du 23 mars 1920 concernant la surveillance des entreprises de banques et des bureaux de change (1) et l'ordonnance du ministre des Finances du 17 mai 1920 sur les mêmes établissements (2) soumettent les banques à un régime de contrôle par le ministre des Finances et déclarent nécessaires pour l'exercice du métier de banquier une autorisation préalable essentiellement révocable.

— En Espagne (3) pays d'élection de la réglementation bancaire, le « Commissariat des banques est chargé de proposer au gouvernement toutes les mesures qui doivent assurer un contrôle efficace ».

— Au Brésil — le contrôle est fort sévère — les sanctions vont jusqu'au retrait de l'autorisation indispensable au fonctionnement d'une banque.

— En Colombie, enfin, la loi du 19 juillet 1923 sur les Etablissements bancaires, dit : « Est créée sous la dépendance du gouvernement une section bancaire chargée de l'exécution des lois ayant trait aux banques... Nous signalerons en quelques courts développements la grande précision de ce texte : le superintendant bancaire, chef de l'organe de contrôle, sera librement nommé et révoqué par le Président de la République et restera en fonctions six ans. Il ne devra occuper aucune situation dans une banque durant son emploi au service du gouvernement. Il destitue les Inspecteurs qui violent gravement les rè-

(1) *Journal des lois* n° 30.

(2) *Journal des lois*, n° 47.

(3) Décret royal du 4 août 1920 (*Gaceta* du 17). Règl. du 13 juin 1922 (*Gaceta* du 16). O. R. du 21 sept. 1922 (*Gaceta* du 29).

glements. Ceux-ci encourent une amende de \$ 1.000 pour toute irrégularité de quelque importance dans l'exercice de leurs fonctions. Les Etablissements bancaires contribuent au budget de l'Inspection. C'est le superintendant qui accorde ou refuse les « certificats » nécessaires à l'ouverture d'une banque et de toute nouvelle succursale. Toute banque est inspectée à l'improviste au moins deux fois par an par deux inspecteurs à la fois. Les inspecteurs font leurs comptes rendus au superintendant sous la foi du serment. Ces rapports restent secrets.

Cinq fois par an le superintendant demande aux banques leur situation et la fait publier au *Journal Officiel*. Il peut signifier aux banques la cessation de pratiques hasardeuses. Avec l'approbation du ministre compétent, il a le droit de prendre possession des banques en cas d'indiscipline grave de la part de celles-ci et de procéder à leur liquidation.

SECTION II. — *Des Sanctions.* — *Des Sanctions administratives.* — *Des Sanctions correctionnelles.* — *De la fermeture des Etablissements.* — *Des Sanctions pratiques mise en jeu par la Publicité.*

M. Paul Leroy-Beaulieu disait : « (1) Les banques sont en quelque sorte des sensibles. » Aussi, à notre avis, les sanctions de la nouvelle loi bancaire devraient ;

1° Eviter de jeter sur l'entreprise elle-même un discrédit qui nuirait au rôle économique de celle-ci ;

2° Reporter sur l'auteur de l'infraction ses sévérités.

— Des sanctions. — Qui dit réglementation veut contrôle, et qui veut contrôle doit admettre le principe des sanctions. — Aussi, voyons-nous celles des propositions de loi de ces dernières années qui ont assez approfondi le problème des Banques pour organiser la surveillance

(1) *Econ. français*, 30 mai 1914.

ne pas manquer de préciser un certain nombre de sanctions.

— La proposition Durandy, art. 2 : « Toutes les infractions à cette obligation seront frappées d'une amende égale au quart du capital qui aura été utilisé en opposition aux règles ci-dessus, et la publicité de ces condamnations sera donnée par la voie du *Journal Officiel* ».

— L'amendement Bedouce est, par contre, d'une extrême faiblesse : « Elle fera connaître au ministre des Finances qui veillera à ce que... Veiller et sanctionner sont deux choses très différentes.

La proposition de M. Jules Delahaye (instituant la responsabilité individuelle et solidaire des directeurs généraux, administrateurs et présidents du Conseil, à l'occasion des dommages causés envers les tiers ou envers la Société elle-même...) organise beaucoup plus la répartition civile des effets d'une gestion malheureuse qu'elle n'entend sévir contre la non observation d'une réglementation.

— La proposition Rendu nous dit seulement dans son art. 4 que le « Conseil national peut présenter des observations aux Assemblées générales des banques d'émission ou établissements de crédit ». — Nous craignons fort que cette sanction ne reste platonique.

— L'article 8 de la proposition Chastanet s'étend longuement sur cette question ; en rapprochant cet article 8 des articles 14, 15, et 16 de la loi du 17 mars 1905 relative à la surveillance et au contrôle des Sociétés d'assurances sur la vie et entreprises similaires, on constate immédiatement que là encore, nos parlementaires se sont contentés de compiler une législation déjà existante, mais concernant des entreprises sans caractères économiques comparables à ceux des établissements de banque.

— Les articles 6, 7, 8 et 9 de la proposition Simon Reynaud reproduisent presque textuellement les articles 13, 14, 15 et 16 de la loi du 19 décembre 1907.

Nous avons maintes fois signalé, au cours de notre

étude, les dangers d'une assimilation de la législation des banques à celle des Compagnies d'Assurances ou des entreprises similaires. Nous devons souligner ici, une fois encore, la différence profonde des deux techniques, l'une active, changeante, toujours en éveil, l'autre passive, presque monotone; nous dégageons surtout la différence des deux psychologies; celle d'un banquier journellement tenté, mêlé professionnellement à une foule de risques et de responsabilités qu'ignore complètement le directeur d'une Société d'Assurances de Capitalisation ou d'Epargne.

Il est donc à prévoir que le régime de ces lois de 1905-1907 et 1913 qui a fait ses preuves (1) dans le champ d'application des lois en question, sera au point de vue de ses sanctions en particulier, inefficace ou qui plus est dangereux en matière de banque.

Les solutions préconisées par nous au problème de la réglementation bancaire réduisent les formalités à bien peu de chose : affichage d'un bilan-type trimestriel, et de deux tableaux annexes (2) et les formules restrictives aux deux prohibitions suivantes :

1° Celle de ne pas faire la contre-partie d'une opération de Bourse d'un client — la vente de titres au guichet y étant assimilée;

2° Celle pour les banques de dépôts de ne pas prendre des participations syndicales.

Il apparaît donc clairement que l'ensemble des infractions pourra se ramener à deux groupes distincts :

a) Celui des retards ou des vices involontaires dans la forme des bilans ou des états annexes;

b) Celui des fraudes, des infractions commises avec la claire intention de violer la loi : opérations de contrepartie ou participations syndicales occultes, emploi de pratiques comptables prohibées (compensation des enga-

(1) Exposé des motifs de la proposition Simon Reynaud.

(2) Sous réserve des additions que l'expérience de la réglementation et du contrôle ne manqueront pas d'apporter.

gements, etc...) fractionnement frauduleux des risques dans l'établissement du tableau annexe I. — Fausses déclarations à l'issue de placements, en vue de fausser les moyennes du tableau annexes II, etc.

A. — *Des sanctions administratives.*

Aux infractions du premier type, il semble qu'on puisse, dans un but de simplification, appliquer des sanctions administratives, mais à condition que celles-ci ne dépassent pas l'ampleur d'amendes peu importantes. — Les entreprises pourront faire opposition à l'exécution de la contrainte d'après la procédure suivie en matière d'enregistrement. Le précédent que nous offre sur ce point précis le fonctionnement des Sociétés soumises aux lois de 1905-1907 et de 1913 serait favorable à l'extension de ce régime, à la future réglementation bancaire. Le tribunal civil pourra être saisi par les Etablissements qui s'estimeront injustement frappés ; l'instruction sera faite par simples mémoires respectivement signifiés, et le jugement sera rendu dans les trois mois au plus tard ; il sera sans appel et ne pourra faire l'objet que d'un recours en cassation. M. Durandy, dans son article⁴, laisse au ministre des Finances le soin de prononcer des amendes, qui peuvent être considérables (1/4 de l'évaluation des infractions commises, lesquelles, puisqu'il s'agit de remploi des dépôts, pourront aisément atteindre plusieurs millions de francs). On ne peut que se féliciter du sort qu'eut cette initiative dont nous avons déjà signalé les autres imperfections... Comment peut-on songer à laisser à l'administration, en marge de la procédure de droit commun, la mise en œuvre de telles pénalités !

— D'autres propositions de loi, encore plus superficielles, n'ont pas traité de la question, pourtant si importante, des sanctions. — Tels sont les textes de MM. Debierre et de M. Bedouce. Nous avons signalé les faiblesses à ce point de vue du texte de M. A. Rendu, et

le caractère plutôt civil que pénal de la responsabilité que préconisait M. Jules Delahaye. — Seules donc ne restent plus à notre analyse que les propositions de loi de M. Chastanet et de M. Simon Reynaud. La première, dans son article 8 et la seconde par son article 6 ont empueté à la législation de 1905-1907 et 1913 le système des amendes administratives recouvrées comme en matière d'enregistrement à la requête du ministre intéressé. — Nous n'avons à faire à l'application de ce système qu'une réserve de plus, à savoir que ces amendes administratives devraient être proportionnelles à l'importance des établissements frappés (1).

B. — *Des sanctions correctionnelles.*

Les amendes administratives ne doivent et ne peuvent avoir qu'un but de contrainte, et ne sauraient sanctionner autre chose que des irrégularités de forme, peu graves, des retards, etc... A des infractions plus importantes, et surtout à la fraude, seule l'action du tribunal correctionnel sera opposée. — C'est ce que n'ont pas su dégager les textes de M. Durandy, de M. Debierre, de M. Bedouce, de M. A. Rendu et de M. Jules Delahaye.

Le 3° de l'article 8 de M. Chastanet et l'article 8 de M. Simon Reynaud ont examiné avec un certain soin cette question des pénalités correctionnelles. — Toutefois, le texte de M. Chastanet, inférieur au second, ne nous dit pas quelles seront les personnes punissables. Les infractions qu'il énumère sont des délits contraventionnels, rendant inutile la recherche de l'intention frauduleuse. — Les responsables seront donc les fondateurs et les dirigeants des Entreprises. — M. Simon Reynaud, reprenant mot à mot l'article 16 de la loi du 19 décembre 1907 sur les Sociétés de capitalisation est sensiblement

(1) Alors que les lois de 1905-1907 et 1913 prévoient des amendes administratives à taux fixe, ces amendes n'ayant qu'un caractère de contrainte, il semblerait logique de frapper plus lourdement les grands établissements.

plus précis : il punit « toute personne qui aurait proposé ou fait souscrire », l'auteur de « toute déclaration ou dissimulation frauduleuse... » (1). L'article 405 du code pénal, sur l'abus de confiance, s'appliquera, nous dit cette proposition à tous ces cas de déclarations ou de dissimulations frauduleuses.

C) *De la fermeture des Etablissements.*

M. Chastanet prévoit cette sanction dans son article 8 : ... « et même de la fermeture provisoire ou définitive ». La condamnation serait prononcée par le tribunal correctionnel à la requête du ministère public. Si nous reprenons plus loin la critique du fond de cette sanction, par contre, nous devons reconnaître que M. Chastanet, en laissant aux tribunaux répressif le soin de prononcer la condamnation a eu, dans la désignation de cette juridiction, un mérite que ne saurait partager le texte de M. Simon Reynaud.

Celui-ci n'énonce d'ailleurs qu'indirectement et avec précautions sa surprenante procédure. M. S. Reynaud ne dit pas : « la fermeture de la banque est prononcée... » mais : « l'enregistrement cesse d'être valable... » et « le décret ne publie pas ce retrait de l'enregistrement », mais « constate que l'établissement ne fonctionne pas en conformité avec les statuts ». Il serait difficile de trouver une expression plus anodine en apparence qu'une « constatation », un décret constate un fait ; l'existence de ce décret annule l'enregistrement de la banque, et celle-ci doit, n'ayant plus sa licence d'exploitation, fermer ses bureaux...

Mais, auprès du gouvernement, une autre autorité concourt à la validité de cette décision : le Comité con-

(1) L'application de ces dispositions des lois de 1905-1907 et 1913 a été fort fréquente, ne serait-ce que pour les sociétés de capitalisation, nous relevons : Seine 12 et 20 juillet 1910; 20 novembre 1911 (11^e Chambre); 26 juillet 1912 (10^e Chambre). Trib. corr. Lyon, 5 juin et 2 juillet 1913; Paris, 14 mars 1914, Rep. de l'Epargne, 1914, p. 27, etc.

sultatif des établissements de crédit est érigé pour la circonstance en véritable tribunal, dont la délibération favorable est indispensable au décret pour donner à celui-ci force exécutoire en matière de retrait d'autorisation. Ainsi donc la fermeture d'une banque, organisme parfois considérable pourrait ne relever que de l'autorité administrative, et du bon vouloir d'un Comité composé uniquement d'éléments extra judiciaires. On conçoit aisément à quel point il serait dangereux d'étendre à la réglementation nouvelle de pratiques qui s'écarternt d'un principe que nous considérons comme absolu, à savoir l'administration de la justice par les seuls tribunaux judiciaires sous le contrôle de la Cour de cassation (1).

Nous ne ferons d'exception à cette règle que pour l'institution des amendes administratives prévues ci-dessus ; que celles-ci sanctionnent suivant des taux légaux, des infractions clairement définies il n'y a guère là rien de très grave dont nos banques auraient à souffrir.

Par contre, peut-on se faire une représentation de la masse des intérêts que léserait la fermeture d'une banque de quelque importance jusque là en pleine prospérité ? Nous ne parlerons que peu des actionnaires, dont la moins-value de liquidation des titres en égard à leur valeur boursière pourra parfois représenter des sommes importantes. Ces actionnaires supporteront ainsi la conséquence des fautes commises par leurs mandataires : administrateurs ou directeurs, ce qui est conforme au principe de notre droit. Au près de la perte que serait directement pour l'économie nationale, la fermeture d'une de nos grandes entreprises de banque, au même titre que l'arrêt d'une importante usine, nous ne devons pas perdre de vue la masse des firmes commerciales ou

(1) Le pourvoi en Conseil d'Etat d'après la proposition de M. Simon Reynaud ne pourrait être formé que pour excès de pouvoir, c'est-à-dire si les formalités légales qui doivent précéder le décret n'ont pas été observées, ou si les motifs du retrait ne sont pas conformes aux prescriptions légales, notamment si les faits relevés contre l'entreprise ne constituent pas des irrégularités. Ceci est insuffisant.

industrielles qui se trouveront brusquement privées d'appuis que la nouvelle politique bancaire aura, nous l'espérons sensiblement développés. Qu'une société d'assurances sur la vie, de capitalisation ou d'épargne soit l'objet d'un retrait d'enregistrement, son portefeuille sera aisément repris par quelques sociétés similaires sans que la masse du public, des contractants, en aient à souffrir. Qui garantira au contraire que telle ou telle entreprise retrouvera du jour au lendemain l'aide que lui accordait jusque-là la banque frappée? Les opérations d'émission en cours de préparation (augmentation de capital, emprunts obligataires) auront à être remis à l'étude, les crédits en blanc ou garantis auront à être remboursés aux liquidateurs dans un assez court délai... Tout cela nous prouve clairement que l'industrie bancaire ne saurait s'accommoder d'une telle sanction.

Nous demandons que l'auteur de la fraude en soit pénalement responsable, et que cette responsabilité soit durement sanctionnée, mais la banque elle-même, organisme si utile au pays, dont le rôle auprès de nos commerçants et de nos industriels sera, nous l'espérons, grandement développé, que la Banque survive aux fautes qui furent commises dans ses bureaux. Que le législateur, en fermant la profession (1) d'administrateur, de directeur ou de fondé de pouvoirs de Banque à tous ceux qui paraissent indignes de ces fonctions, organise une véritable « déchéance bancaire », qui épurera la corporation. Que la loi surtout, par sa précision, guide l'activité de nos banques au mieux des intérêts du pays et de la masse. Qu'elle rende par la sévère et efficace publicité dont nous avons donné un projet, les banques, dans une certaine mesure, solidaires de leurs erreurs. Que la divulgation de celles-ci soit assurée par un bilan type soigneusement étudié, et par le tableau annexe n° 1 indiquant l'état de fractionnement des risques. Que les pertes infligées à l'épargne soient affichées au grand jour, par le

(1) Voir première partie, chapitre 1^{er}, section III.

mécanisme du tableau annexe n° II. Là sont les vraies, les efficaces pénalités.

En résumé : des amendes administratives sanctionneront les fautes légères : retard dans la publication des bilans et des tableaux et états annexes.

Des amendes correctionnelles et la prison seront largement appliquées aux fraudeurs, si haut placés puissent-ils être.

Mais le retrait progressif des dépôts, le discrédit (1) auprès de la clientèle et auprès des autres banques, la diminution de la puissance de placement, seront des sanctions mises en œuvre périodiquement et de toutes les plus efficaces, par la large publicité (2) donnée à la situation des banques, à leur politique des crédits, et à la qualité des placements qu'elles patronnent.

(1) Ce discrédit est entendu ici dans son sens bancaire : diminution de crédit, de « cote ».

(2) Nous insistons beaucoup sur la portée de l'affichage de ces documents, en bonne place, dans chaque siège d'exploitation.

CONCLUSION

Au premier plan de toutes nos considérations, nous avons tenu à mettre le rôle économique de nos banques. Réglementer ne veut pas dire restreindre, mais canaliser, orienter, au mieux d'intérêts multiples. La principale erreur commise par ceux de nos parlementaires qui étudièrent au cours de ces dernières années cet important sujet, est d'avoir envisagé la question bancaire dans l'une ou l'autre seulement de ses répercussions. M. A. Durandy et M. Bedouce se fixèrent uniquement par exemple sur la recherche de la liquidité, au mépris d'éléments sensiblement plus importants. D'autre part, ces initiatives s'intéressèrent peu ou point à l'examen de leurs répercussions sur notre commerce et sur notre industrie. Mais protéger l'épargne n'est-ce pas diminuer les possibilités de prêts aux affaires, n'y a-t-il pas incompatibilité entre ces deux exigences? Nous devons reconnaître qu'elles seraient aisément opposées, et qu'il faudra beaucoup de tact et de mesure dans leur juxtaposition. Ceci nous amène à dire que la réforme devra être entreprise, non par des théoriciens, mais par un Comité de techniciens éprouvés. La proposition de résolution terminant le très bon rapport de M. Landry arrivait aux mêmes conclusions. En matière de législation économique, la vérité ne peut s'atteindre qu'après de longues recherches entreprises par des personnes compétentes.

La multiplicité des types de banques peut paraître un obstacle insurmontable à une législation d'ensemble. Telle mesure tournée à la protection des déposants,

comme la prohibition des participations syndicales, serait non seulement inutile, mais fort nuisible dans son application à une banque d'affaires. Une des principales erreurs commises par les propositions de lois faisant l'objet de notre ouvrage, est donc de n'avoir pas défini soigneusement leur champ d'application : dans la nouvelle réglementation bancaire certaines dispositions devront atteindre la généralité de nos établissements (autorisation législative, préalable à toute émission de valeurs étrangères, exonérations fiscales en faveur des dépôts à terme), d'autres, par exemple, tournées vers la protection des capitaux confiés, ne devront viser que les banques dont la proportion des dépôts à moins de trois mois, aux ressources propres, serait de trois à un pour le moins, par exemple (1).

M. Simon Reynaud, en particulier, n'a pas observé que, si les sociétés d'assurance sur la vie, d'épargne ou de capitalisation ne relevaient les unes et les autres que d'un type bien défini, par contre bien peu de caractères communs rapprochent une société financière d'une banque de dépôts. Donc la nouvelle loi devra être non pas rigide et uniforme, mais souple et nuancée.

Le principal obstacle dressé généralement contre l'institution de la réglementation bancaire réside dans la critique de son corollaire : le contrôle. Cet argument est vain en ce qu'il a d'absolu. Qui en effet songerait à demander l'abolition de la foule de textes qui nous valent l'ordre public à peu près absolu que nous connaissons de nos jours, sous prétexte que cet ensemble de lois demande l'intervention d'un déploiement de policiers, d'experts et de juges ? Là encore tout est tact et mesure.

Nous fondons tout d'abord les plus grands espoirs sur la portée préventive de la simple existence de la réglementation elle-même, à condition que celle-ci ait soin

(1) Il est, en effet, difficile de dégager un autre critérium des banques de dépôts.

d'individualiser et d'interdire bien des pratiques aujourd'hui encore licites quoique néfastes.

Or, si certains de nos financiers ont de sang-froid fait subir de lourdes pertes à l'Epargne, c'est, il faut soigneusement le noter, en restant presque toujours dans le domaine de la légalité. La morale financière, ne l'oublions pas, puise ses dogmes dans la portée de l'application du Code pénal, et particulièrement de son article 405. N'est à éviter pour un homme d'argent, parmi les opérations fructueuses, que ce qui est expressément prohibé et puni par la loi. Que la loi commence par dire ce qu'elle veut, qu'elle supplée à son silence sur cette très importante question bancaire, et il est hors de doute qu'elle sera respectée par la quasi généralité de nos banquiers. Si attrayante que soit une « combinaison » bien peu d'entre eux accepteront d'y participer, certains de ses éléments se révélant illicites. Si nous avons développé cet examen psychologique, c'est bien pour dire que le rôle du législateur consistera surtout à protéger l'épargne contre les banquiers et les financiers réputés honnêtes en égard à nos mœurs et à notre législation actuelles. La loi nouvelle fera déjà œuvre grandement utile en assimilant au délit d'escroquerie un certain nombre de faits qui étaient jusqu'ici licites. Est-ce à dire que l'Epargne trouvera du même coup une sécurité absolue? Non, car il faudra toujours compter avec les escrocs, contre lesquels les mesures répressives actuellement prévues par notre Code pénal seront employées. D'ailleurs si nous totalisons les conséquences des erreurs de jugement survenues dans la gestion des banques et les pertes dues aux émissions de valeurs douteuses (faits que notre projet de réglementation rendra de plus en plus rares), et si nous les comparons aux méfaits dûs aux escroqueries et aux procédés frauduleux, nous constaterons que les faits illicites n'ont eu jusqu'ici en matière bancaire qu'une portée bien réduite en égard à la masse des capitaux en jeu.

Mais auprès de cet appel à l'action pénale, mesure extrême qui n'aura que très rarement à intervenir, et qui survient toujours trop tard, nous avons préconisé une sanction périodique et préventive. Les déposants pourront apprécier trimestriellement par des bilans officiels détaillés, et par la lecture des tableaux annexes n° 1 donnant l'état de fractionnement des engagements, leur propre sécurité. Ils seront eux-mêmes juges de celle-ci et pourront appliquer la plus efficace des contraintes : le retrait partiel ou total des sommes déposées. Aux émissions de qualité médiocre, décelées par l'état annexe n° 2 (compte-rendu de la valeur boursière moyenne des opérations des dix dernières années), la diminution de la capacité de placement de l'établissement coupable exercera sur ses dirigeants une sanction préventive et répressive efficace.

Contre les fraudes toujours possibles, de discrètes inspections (1) n'auront à vérifier que la sincérité des chiffres officiellement déclarés. Une « déchéance bancaire » écartera définitivement des fonctions d'administrateur, de directeur ou de fondé de pouvoirs de banque, celui qui aura encouru une condamnation pour atteinte au droit de propriété, ou pour infraction soit à la législation des sociétés, soit à celle des banques.

Enfin l'Etat, en stimulant par une adroite fiscalité les dépôts à terme, fixera dans ces établissements des capitaux à 3 mois, 6 mois ou même à un an. Ainsi nos banques pourront-elles vraiment s'intéresser sans avoir à craindre pour leur liquidité, au crédit à moyen terme au commerce et à l'industrie.

Comme les propositions de lois déposées au cours de ces dernières années ont été maladroites ou insuffisantes

(1) E. Thaller. *Revue polit. et parlement.*, janvier 1903, p. 125. « Le clou de la loi de 1867 ce fut l'émancipation de la Société anonyme, le clou de la loi de 1893 ce fut l'indisponibilité des actions d'apport pendant deux ans, le clou de la loi nouvelle doit être, si nous ne nous trompons, l'expertise confiée à des hommes indépendants. »

en égard à un tel programme! Si nous avons tenu à écrire cet ouvrage, c'est avec l'espoir d'élargir l'horizon de ceux qui reprendront l'étude de la réglementation et du contrôle bancaires. Puissent-ils se rappeler que ce travail considérable ne pourra être mené à bien qu'à condition de solidariser toutes autres considérations à celle du développement du rôle économique de nos établissements financiers. Et c'est sous cet angle que chacune des suggestions devra être étudiée en première analyse.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHELEMY

Le Président,

Germain MARTIN

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLETY

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

I. — OUVRAGES SPECIAUX

- H. DE BLETTERIE. — La réglementation des dépôts en Banque. Thèse, Paris 1913.
- A. BUREAU. — La crise bancaire en 1921-1923. — Etude juridique et politique de l'intervention de l'Etat, gr. in-8. Thèse, Paris 1923.
- DEMAN. — Les dépôts dans les Etablissements de crédit et leur emploi. Thèse, Paris 1912.
- L. DUFOURCQ-LAGELOUSE. — Les Banques étrangères en France. — Etude critique, économique et juridique. Thèse, Paris, 1922.
- LEFRANC. — La liberté du commerce et les Etablissements de crédit. Paris 1910.
- G. MANCHEZ. — Sociétés de dépôts. Banques d'affaires, in-8°. Paris 1918.
- André E. SAYOUS. — Les Banques de dépôts, les Banques de crédit et les Sociétés financières. — 1 vol., 2° éd., in-12°. Paris 1907. — De la réglementation des Banques en France à l'occasion de la proposition de loi Chastanet. 1 br. Bruxelles 1925.
- A. WEBER. — Traité élémentaire des Sociétés de capitalisation, in-8°. Paris 1925.

II. — OUVRAGES GENERAUX

- E. BALDY. — Les Banques d'affaires en France depuis 1900. Thèse, Paris, 1922.
- L. BROCARD. — Concentration et centralisation dans le commerce de Banque. Nancy 1908.
- R. CAGNEUL. — Le Bon de la Défense Nationale. Paris, in-8°, 1925.
- J. CHARPENTIER. — Bilans et inventaires. 1 vol. in-8°. Paris 1921.

- J. DOMERGUE. — La question des Sociétés de crédit. Extr. Réforme économique, in-8°. Bar-le-Duc 1909.
- GERMAIN MARTIN. — Les problèmes du crédit en France. Paris 1919.
- J. LORIN. — La politique des Banques françaises de dépôts et ses rapports avec le marché monétaire. Thèse, Paris, in-8°, 1923.
- LYSIS. — Contre l'oligarchie financière en France. 1. vol., 8° éd., in-16. Paris 1908.
- A. NEYMARK. — Du meilleur mode à indiquer au point de vue statistique international pour la confection des bilans des Sociétés anonymes. Budapest, 1 br., 1902.
- G. NORMAND. — Les Sociétés de crédit. — Banques à succursales en France, in-16, Paris 1924.
- L. PAVÈS. — Recherche de quelques principes directeurs des Banques de dépôts. Thèse, in-8°, Paris 1924.
- C.-W. PHELPS. — Le mouvement de l'extension des Banques américaines à l'étranger, et principalement en France. Toulouse 1924.
- RAFFEGEAU et A. LACOUT. — Etablissement des bilans or. Paris 1925.
- H. SAUREL. — Sociétés de crédit contre Banques locales. Thèse, Paris, in-8°, 1901.
- TESTIS. — Le rôle des Etablissements de crédit en France. 1 vol. in-8°. Paris 1907.
- A. THÉRY. — Les grands Etablissements de crédit français avant, pendant et après la guerre. Thèse, Paris, 1921.
- P. VON ZEELAND. — La réforme bancaire aux Etats-Unis d'Amérique, de 1913 à 1921. (Le système de la réserve fédérale. 1 vol. in-8°. Bruxelles 1922.

III. — REVUES

L'Economiste Européen.
L'Economiste Français.
La Revue de Droit Bancaire.
La Revue économique internationale.
La Revue d'économie politique.
La Revue hebdomadaire.
La Revue politique et parlementaire.

TABLE DES MATIERES

<i>Introduction</i>	5
---------------------------	---

CHAPITRE PRELIMINAIRE. — *Historique.*

SECTION I. — Tentatives de Réglementation et de Contrôle des Banques faites en France antérieurement à 1914.....	11
SECTION II. — Propositions de lois déposées dans ce but (1914-1926)	16
SECTION III. — Etude critique générale de ces dernières propositions de lois.....	30
A. Leur manque de méthode.....	30
B. Leur erreur économique.....	32
C. Leurs erreurs techniques.....	33
D. Omissions graves	34

PREMIERE PARTIE

De la Réglementation.

CHAPITRE PREMIER. — *Des diverses formules de Réglementation des questions générales de Banque jusqu'ici proposées ou réalisées en France et à l'étranger.*

SECTION I. — Portée des propositions de lois déposées en France de 1914 à 1926. Imprécision des dernières propositions sur ce point. La loi nouvelle devra être souple.	37
SECTION II. — Du système de l'autorisation préalable : son inefficacité. Du danger de sa sanction : le retrait de l'autorisation. Critique du texte de M. Simon Reynaud. Droit comparé.	39
SECTION III. — Des restrictions à la libre admission aux fonctions d'administrateur ou de directeur de Banque. Systèmes préconisés	

par MM. Pourquery de Boisserain, Chastanet, Simon Reynard et Sayous. L'intervention du Procureur de la République sera nécessaire pour suppléer à l'insuffisance du bulletin n° 3 du casier judiciaire. 47

SECTION IV. — De la responsabilité personnelle des Administrateurs-Directeurs ou agents de contrôle vis-à-vis des tiers. Du régime actuel. Proposition de M. Fleury Ravarin, du 22 avril 1921. Critique de la proposition de M. J. Delahaye, du 3 mars 1922. 54

SECTION V. — Du principe de la solidarité des Banques. De la constitution d'un fonds commun. Etude critique de la proposition de M. A. Rendu. Le Fédéral Réserve system, l'application du réescompte obligatoire. 60

SECTION VI. — Des Banques Etrangères..... 63

CHAPITRE II. — *Des diverses formules de réglementation des opérations de Banque pure jusqu'ici proposées ou réalisées en France et à l'étranger.*

SECTION I. — Des systèmes basés sur la limitation de l'importance des dépôts. Ils heurtent de front la notion du rôle économique des établissements bancaires. Limitation directe. Situation actuelle de nos grandes Banques. Limitation indirecte. Droit comparé 72

SECTION II. — Des systèmes basés sur la réglementation du emploi des Dépôts. Leur incompatibilité avec la fonction économique des Banques. Etude critique de diverses suggestions et en particulier de la proposition Durandy. Méthodes appliquées par certaines législations étrangères..... 78

SECTION III. — De la constitution de réserves et de cautionnements légaux et de l'institution d'un privilège en faveur des déposants. Les cautionnements. Les réserves en action et les réserves latentes. Critique de l'article premier de la proposition Simon Reynaud. Les réserves et les cautionnements en droit comparé..... 90

SECTION IV. — De l'organisation de la publicité de la situation des Banques. De quelques règles comptables à imposer. De l'obligation pour les banques de publier un bilan

standard trimestriel. Analyse d'un projet de bilan standard pour les Banques de dépôt. De la nécessité de publier à la suite des documents annexes. Préparation à l'Assemblée générale annuelle. Du bilan-type en droit comparé. Des rapports et comptes rendus.....	98
SECTION V. — De la politique de crédits des Banques et du développement des dépôts à Terme..	122
CHAPITRE III. — <i>Etude critique des diverses formules de Réglementation des opérations d'émission de titres jusqu'ici proposées ou réalisées en France et à l'étranger.</i>	
SECTION I. — De l'autorisation préalable à toute émission de titres.....	138
A. Des valeurs étrangères.....	138
B. Des émissions de valeurs françaises	142
C. Des modalités de l'autorisation préalable	143
1° Autorisation préalable ministérielle	143
2° Autorisation préalable législative	144
3° Autorisation préalable d'un Conseil National des Banques françaises. (Critique des propositions A. Rendu, Chastanet et Simon Reynaud.)	145
SECTION II. — De l'interdiction pour les Banques de dépôts de s'intéresser à des placements de titres même à la commission. Caractère rétrograde de cette prohibition.....	148
SECTION III. — De l'interdiction des opérations de contre-partie. A) De la contre-partie occulte. B) De la contre-partie avouée. Nécessité de leur prohibition.....	149
SECTION IV. — De l'interdiction pour les Banques de dépôts de participer à des syndicats de placement ou de donner leur garantie même indirectement, à l'occasion d'un placement. Des différents types de syndicats de garantie. Historique et droit comparé. De l'organisation de la responsabilité des Banques en matière d'émission	153

DEUXIEME PARTIE

Du contrôle des Banques. Etude critique des divers systèmes de contrôle des Banques jusqu'ici proposés ou réalisés en France et à l'étranger.

SECTION I. — De l'objet et des Agents du contrôle : du contrôle interne en faveur des actionnaires et en faveur des déposants. Du contrôle officiel. Du régime de la liberté. Du régime de l'autorisation préalable et de la surveillance permanente par l'Etat. Du régime de l'enregistrement préalable ou des restrictions légales. Des contrôleurs assermentés. De l'objet du contrôle. Des limites des pouvoirs de l'Administration en matière de réglementation et de contrôle. De l'opportunité en matière de contrôle de la création d'un Comité consultatif des Etablissements de Banque ou de Crédit. Du contrôle des Banques dans les législations étrangères.... 171

SECTION II. — Des sanctions. Des sanctions administratives. Des sanctions correctionnelles. De la fermeture des Etablissements. Des sanctions pratiques mises en jeu par la publicité 189

Conclusion 198

Index bibliographique 203

